

## **INSTRUMENTOS INOVADORES DE GESTÃO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL EM AMBIENTES DE MONTANHA: O EXEMPLO DA ACÇÃO INTEGRADA DE BASE TERRITORIAL DA SERRA DA ESTRELA**

**Paulo Carvalho e Joaquim Caeiro**

### **RESUMO**

Na primeira parte deste artigo, abordamos a problemática dos territórios de montanha de modo a percebermos a sua importância global, nacional, regional e local, assim como as iniciativas levadas a efeito para assegurar a sua sustentabilidade, designadamente através da análise de quadros normativos e documentos orientadores da Organização das Nações Unidas, da União Europeia e de outras organizações internacionais (e suas incidências em Portugal). Na segunda parte, aprofundamos a reflexão sobre esta temática, através de um estudo de caso: a Acção Integrada de Base Territorial da Serra da Estrela (do Programa Operacional da Região Centro de Portugal, 2000-2006), no sentido de explicitar os seus objectivos, analisar os resultados das intervenções (a partir dos projectos e financiamentos aprovados, enfatizando variáveis como as linhas de acção, os promotores e a distribuição geográfica), e antever a integração da Serra da Estrela no novo período de programação e execução das políticas públicas (2007-2013).

### **1 MONTANHAS, ORDENAMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PREOCUPAÇÕES, ORIENTAÇÕES E QUADROS NORMATIVOS**

#### **1.1 Significado e importância das áreas de montanha**

No contexto planetário calcula-se que cerca de 1/10 da população mundial vive em áreas de montanha e que mais de dois mil milhões de pessoas dependem das montanhas para a obtenção de diversos recursos (Graça, 2003). A montanha cobre aproximadamente 40% da superfície da União Europeia, por onde se repartem mais de 30 milhões de habitantes, parte esta que se acentua desde os últimos alargamentos (2004 e 2007). No caso de Portugal, os espaços geográficos de montanha ocupam cerca de 18% do território nacional, embora marcados por acentuado contraste em latitude (Cunha, 2003). De facto as grandes massas montanhosas estão situadas nas regiões norte e centro do país, em particular no interior. Por outro lado, o mosaico serrano português apresenta uma acentuada diversidade paisagística, sobretudo em resultado de factores estruturais (particularmente factores tectónicos) e litológicos.

Os territórios de montanha, com especificidades que acentuam as características mais marcadas dos espaços rurais, desempenham diferentes funções de interesse colectivo relacionadas com a utilização dos seus diversos recursos. Para além de constituírem uma importante fonte de água, energia e biodiversidade, são também uma fonte de recursos minerais, florestais, eólicos e agrícolas, assim como são excelentes espaços para o lazer. O abandono, o despovoamento, a erosão dos solos, a urbanização desordenada, a gestão deficiente dos recursos florestais, a crescente acção destruidora dos fogos e a actividade

turística desregulada, constituem problemas muito preocupantes que só é possível prevenir através de um ordenamento e gestão participados dos territórios e uma visão prospectiva que tenha como principal preocupação a sustentabilidade económica, social e ecológica.

Com efeito, a diversidade de recursos e bens estratégicos fundamentais, assim como a importância das actividades desenvolvidas pelo homem, tornam ainda mais recorrente a questão do planeamento e da promoção do desenvolvimento sustentável das montanhas e das comunidades que aí vivem. O risco e a vulnerabilidade que está associado às áreas de montanha, ou a modificação dos tipos e padrões de uso da montanha e a sua paisagem, exigem a definição e articulação de políticas e instrumentos orientados para o uso diversificado e para a participação comprometida dos habitantes e actores locais.

A necessidade de instrumentos adaptados às especificidades da montanha exige um maior comprometimento e articulação entre as diferentes políticas que interferem no desenvolvimento das regiões de montanha. A prossecução destes objectivos significa também um processo de mudança de atitudes e comportamentos quer ao nível do planeamento territorial quer no âmbito da educação para o desenvolvimento sustentável. Na primeira situação, está em causa a adopção de uma nova política de planeamento territorial integrado e uma nova política de infra-estruturas adaptadas às características de cada região; no segundo caso, importa considerar o conhecimento e a acção como um binómio indissociável que acompanha a adopção de novas atitudes alicerçadas em pensamento crítico, eticamente referenciado e comprometido (Carvalho 2008).

## **1.2 Documentos orientadores e quadros normativos: escala global, europeia e nacional**

A problemática do ordenamento e do desenvolvimento sustentável das montanhas faz parte das preocupações de diversas organizações políticas e não governamentais, na amplitude do global ao local. A atenção múltipla e cruzada suscita orientações e quadros normativos de geometria territorial variável no sentido de estruturar intervenções ajustadas às suas especificidades.

A consciencialização da importância estratégica das montanhas começou a surgir, à escala global, a partir de Convenção sobre a Desertificação (CNUD) que decorreu em 1977, e na sequência da qual surgiu o Plano de Acção para o Combate à Desertificação (PACD) das Nações Unidas (Price, 2007). Dois anos antes a Comunidade Económica Europeia (CEE) aprovou a Directiva 75/268/CEE (1975) a qual abordou, entre outros assuntos, a agricultura de montanha, tendo definido medidas para mitigar as diferenças de rendimento dos agricultores das áreas de montanha relativamente aos agricultores das demais áreas, reconhecendo-se desta forma a especificidade da agricultura de montanha (Caeiro, 2009).

As Nações Unidas, preocupadas com a grave situação ambiental e social da maior parte das áreas de montanha, declararam o ano de 2002 como Ano Internacional das Montanhas. Com esta Resolução exortava-se os governos, organizações nacionais e internacionais, as organizações não governamentais e o sector privado a prestar apoio ao Ano Internacional das Montanhas e a difundir a importância do desenvolvimento sustentável da montanha. A referida Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas dava, assim, em parte, impulso ao Capítulo 13 da Agenda 21 aprovada, em 1992, na Cimeira do Rio de Janeiro, onde se fixaram os princípios de actuação em matéria de desenvolvimento sustentável das montanhas, e cuja implementação deu lugar, sob a liderança da FAO (Organização das

Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação), ao estabelecimento do denominado Programa para as Zonas de Montanha (1994) e do Fórum das Zonas de Montanha (1995), rede de organizações e instituições com interesse comum no desenvolvimento sustentável dessas áreas (Nordregio, 2004). Como parte das actividades que, a nível mundial, marcou o ano de 2002, destaca-se a criação da Aliança Internacional para o Desenvolvimento Sustentável em Regiões de Montanha, como resultado da Reunião Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (que decorreu em Joanesburgo).

No contexto europeu, merece referência a actividade desenvolvida pelo Conselho da Europa, nomeadamente a aprovação, em Abril de 2003, da Carta Europeia de Montanha, que visa definir uma política europeia para as regiões de montanha, a partir do reconhecimento dessas regiões e da sua especificidade (Carvalho, 2009).

A União Europeia, em diversas ocasiões, através dos seus órgãos próprios, nomeadamente o Comité Económico e Social, o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, manifestou interesse pelas regiões de montanha e reconheceu as suas especificidades e problemas, bem como a necessidade de formular uma política transversal ajustada às referidas dimensões. A título de exemplo podemos mencionar uma proposta de iniciativa sobre “O futuro das zonas de montanha da União Europeia”, lançada pelo Conselho Económico e Social da União Europeia, em Julho de 2002. A proposta, decorrente da avaliação da acção comunitária a favor das áreas de montanha, é uma espécie de programa indicativo da direcção a seguir pela União, segundo dois pilares: a integração dos territórios de montanha na futura política dos Fundos Estruturais, e a elaboração de uma política de montanha capaz de servir de modelo de desenvolvimento sustentável e equitativo (Pratt, 2004).

Contudo, as recomendações não foram ainda consideradas na devida dimensão, uma vez que se tem persistido em englobar e conectar as políticas para as áreas montanhosas às políticas direccionadas em abstracto para o desenvolvimento agrícola, numa primeira fase, e ao desenvolvimento rural, numa fase posterior. Em particular as primeiras, em virtude de assentarem em modelos desadequados, que genericamente visavam e valorizavam sobretudo a produtividade, não geraram os *inputs* de que muitas montanhas carecem (Caeiro, 2009).

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

Em Portugal, a questão relativa ao desenvolvimento sustentável das áreas de montanha tem tido poucos avanços, o que torna Portugal um país distanciado no plano da adopção de medidas específicas em relação aos territórios montanhosos, apesar dos problemas estruturais que são bloqueadores do seu desenvolvimento (Carvalho, 2009). Contudo, para além da Secção de Municípios de Montanha da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), criada em 1995, e que actualmente congrega 66 municípios, pode

ainda considerar-se que algumas das Comunidades Intermunicipais<sup>1</sup>, por agregarem municípios exclusivamente de montanha, trabalham muito de perto com questões directamente relacionadas com estas áreas geográficas, tornando-as, por via desse facto, nas únicas estruturas especializadas nas questões da montanha nacional (Caeiro, 2009).

Em meados do Ano Internacional da Montanha (2002), a ANMP – Secção de Municípios de Montanha levou a efeito uma sessão de debate sobre a problemática da montanha da qual resultou a “Declaração da Covilhã”, através da qual reclamava a inclusão desta temática na agenda política da União Europeia, assumindo-se esta Secção como parceiro estratégico para a definição de políticas atinentes aos territórios de montanha. Recentemente, em 2006, ocorreu em Chaves, a 5ª Convenção Europeia da Montanha, co-organizada pela Euromontana e a ADRAT (Associação de Desenvolvimento Regional do Alto Tâmega) sob o tema “Crescimento e Coesão”. Nesta conferência foi debatida a contribuição das regiões de montanha para a Estratégia de Lisboa, nomeadamente os objectivos que devem ser atingidos, a nível europeu, no que diz respeito ao crescimento sustentado, à inovação e à criação de emprego. A declaração que foi aprovada no final desta conferência recomenda o uso das energias alternativas renováveis, o uso das novas tecnologias de informação e comunicação e a elaboração de planos de desenvolvimentos específicos para as regiões de montanha, que deverão incluir as áreas protegidas.

A 15 de Janeiro de 2007 foi aprovada a Lei n.º 2/2007, que estabeleceu o novo regime Jurídico das Finanças Locais em Portugal. Com esta Lei, pretendia-se que a distribuição dos dinheiros públicos pelo território nacional reflectisse as restrições ao uso do solo, como por exemplo se o território em causa está ou não integrado numa qualquer classificação (Área Protegida, Rede Natura 2000) ou ainda consoante a amplitude altimétrica. De facto o artigo 26.º da citada Lei estabelece os critérios para a distribuição do FGM<sup>2</sup> pelos municípios, tendo em consideração, entre outros, a área total do município integrada numa área protegida ou em Rede Natura 2000, bem como tendo em conta a altitude a que o município se localiza.

## **2 POLÍTICAS E INTERVENÇÕES EM AMBIENTES DE MONTANHA: O EXEMPLO DA ACÇÃO INTEGRADA DE BASE TERRITORIAL (AIBT) DA SERRA DA ESTRELA**

### **2.1 As AIBT como instrumentos inovadores de gestão territorial**

Como referimos, foi bastante frequente nas últimas décadas e de certa maneira persiste na actualidade, a conotação das áreas de montanha com as áreas rurais, de tal modo que os principais instrumentos de intervenção e as vias de aproximação vinculam estas áreas a organismos e instâncias relacionadas com a agricultura (e mais recentemente com o desenvolvimento rural).

---

<sup>1</sup> Podemos citar como exemplos a Comunidade Intermunicipal da Serra da Estrela (Gouveia, Seia, Fornos de Algodres), a Comunidade Intermunicipal Comurbeiras (Covilhã, Belmonte, Fundão, Almeida, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Meda, Pinhel, Sabugal e Trancoso) e a Comunidade Intermunicipal Minho-Lima (Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Vila Nova de Cerveira).

<sup>2</sup> O “FGM corresponde a uma transferência financeira do Estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento” (Diário da República, 1ª série – n.º 10, 2007: 325).

Ao mesmo tempo, importa sublinhar que as políticas públicas de desenvolvimento da União Europeia, desde os meados dos anos 80 (século XX) até ao final da primeira década do século XXI, reflectem algumas dimensões inovadoras designadamente a territorialização das intervenções, o desenho de novas lógicas de relacionamento dos actores e de articulação dos lugares (como, por exemplo, a criação de redes territoriais), a gestão participada e descentralizada, a valorização dos recursos territoriais mais diferenciadores e a sua integração em estratégias de desenvolvimento sustentável. O património (natural e cultural) é um dos recursos de maior visibilidade e alcance nas tentativas de (re)integrar e tornar mais atractivos (e competitivos) os territórios através de estratégias com forte ligação às novas utilizações e apropriações do espaço por parte da sociedade urbana, em particular no âmbito dos lazeres turísticos. A estruturação e a implementação de instrumentos territorializados e integrados são o rosto mais visível de uma nova estratégia e caminhos inovadores para o desenvolvimento das áreas de montanha, em estreita articulação com mecanismos de participação efectiva dos actores nas diversas fases do processo de planeamento e implementação das acções (incluindo a monitorização).

No caso de Portugal, nesta atmosfera de novos instrumentos para a gestão integrada do território, no período de vigência do Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006), destacamos as Acções Integradas de Base Territorial (AIBT), cuja génese decorre do objectivo de integrar territórios de baixa densidade (população, actores, instituições, recursos e organização), como acontece com especial incidência nas áreas rurais e de montanha, com afinidades e proximidade geográfica, no novo modelo de desenvolvimento do país. As AIBT integram as “intervenções em espaços específicos onde se identificam oportunidades estratégicas de desenvolvimento, quer pelos recursos e dinâmicas que importa valorizar, quer pelas insuficiências a corrigir e ultrapassar” (CCRC, 2000: 7).

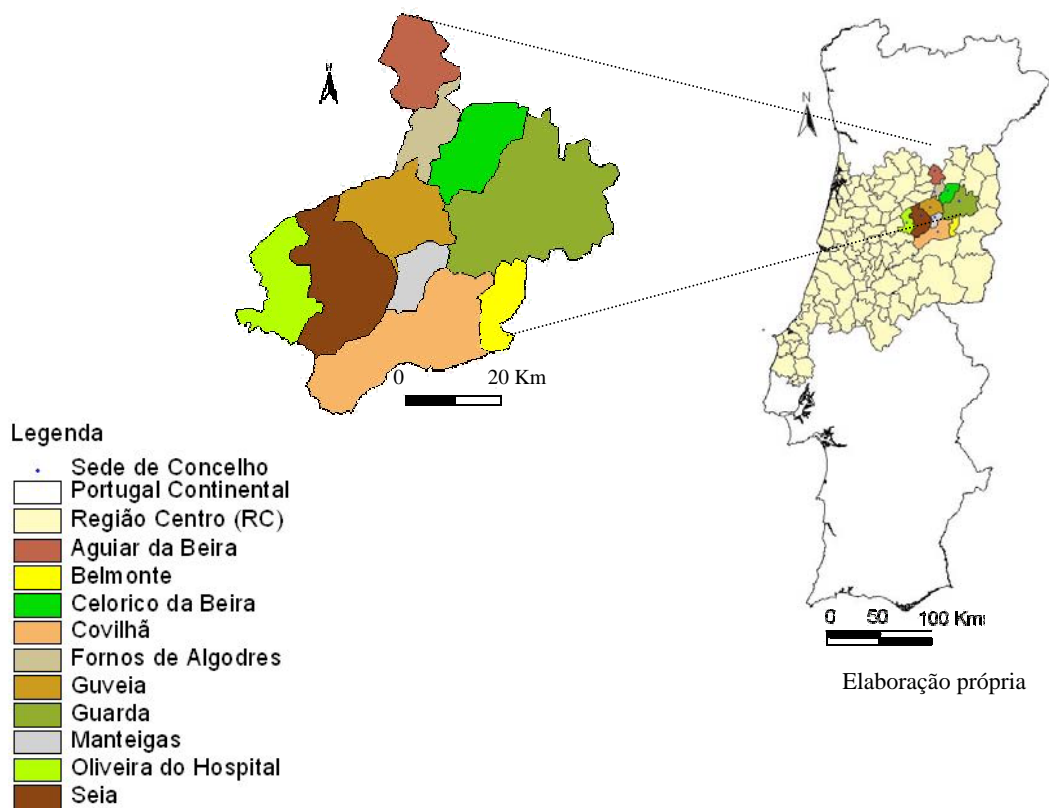
No caso da Região Centro de Portugal, o Programa Operacional Regional (2000-2006) configura a estruturação dos objectivos de desenvolvimento regional segundo eixos prioritários e, de modo inovador, pretende integrar as políticas sectoriais a um nível territorial. Inserido neste contexto, e tendo como principal alicerce a coerência territorial, foram definidas políticas programáticas para a Serra da Estrela, através da respectiva Acção Integrada de Base Territorial (AIBTSE), as quais assentavam, fundamentalmente, numa estratégia fomentadora da multifuncionalidade e da sustentabilidade, que visava potenciar os recursos patrimoniais naturais e culturais. As linhas de acção da AIBTSE foram direccionadas para a qualificação e valorização ambiental e paisagística (LA1); a recuperação do povoamento rural e qualificação dos aglomerados tradicionais (LA2); as acessibilidades e circuitos turísticos (LA3); o reforço do potencial turístico e ambiental (LA4); as acções de ordenamento e planeamento (LA5), e a valorização e animação turística e ambiental (LA6), revelando uma grande convergência em torno das questões relacionadas com o ambiente, o património e o turismo, que foram definidos como os sectores estratégicos a desenvolver na Serra da Estrela. No que diz respeito aos beneficiários (potenciais promotores de projectos), a AIBTSE privilegiou os municípios e as associações de municípios; a administração central; os institutos públicos; as agências de desenvolvimento regional; as associações de desenvolvimento local e outras entidades sem fins lucrativos; as instituições do ensino superior e politécnico; os centros de investigação; os centros tecnológicos; as empresas municipais e intermunicipais; os órgãos regionais de turismo; as organizações de produtores, e os privados e suas associações.

## 2.2 A AIBT da Serra da Estrela: contexto geográfico

A Acção Integrada da Base Territorial da Serra da Estrela (AIBTSE) abrangeu dez municípios (Aguiar da Beira, Belmonte, Celorico da Beira, Covilhã, Fornos de Algodres, Gouveia, Guarda, Manteigas, Oliveira do Hospital e Seia), repartidos por cinco sub-regiões (Beira Interior Norte, Cova da Beira, Dão-Lafões, Pinhal Interior Norte e Serra da Estrela) – figura 1. Este conjunto ocupa uma área total 3.065,9 Km<sup>2</sup>, que corresponde a cerca de 10,8% da Região Centro e 3,3% da área do País. De acordo com o Anuário Estatístico de 2007, residiam no território abrangido pela AIBTSE 192.679 habitantes (menos 6522 habitantes em relação a 2001 – situação que mitiga a evolução positiva registada entre 1991 e 2001, com um acréscimo de 549 habitantes), que representam 8% da população residente na Região Centro e cerca de 1,9% da população residente no País.

Na área geográfica da AIBTSE, em 1991-2001, apenas os municípios de Belmonte (+ 2,4%), Covilhã (+ 0,9%) e Guarda (+13,6%) registaram uma evolução positiva da população. Para a maioria dos concelhos, o decréscimo populacional é uma realidade inolvidável, definindo uma tendência consolidada (desde meados do século passado), que conduziu em certos casos (Aguiar da Beira, Celorico da Beira, Fornos de Algodres e Gouveia) a uma perda igual ou superior a 40% da população residente. Desta circunstância resulta um maior distanciamento destes territórios em relação à coesão económica, social e territorial, quer à escala regional quer à escala nacional. Uma análise mais pormenorizada, incidindo nas freguesias e nos lugares, permite compreender a dimensão destas dinâmicas demográficas diferenciadas, destacando-se a capacidade polarizadora dos principais lugares urbanos em especial as sedes de município (gerando sinergias que induzem novas dinâmicas de desenvolvimento) e o esvaziamento demográfico de outros lugares nomeadamente os mais marcados pelos efeitos negativos da montanha (em alguns casos, persistem freguesias com menos de 150 habitantes e com taxas decenais negativas superiores a 15%). Por outro lado, acentuou-se o envelhecimento (bastante superior ao que se verificou em Portugal, em especial nos concelhos com maior decréscimo demográfico, com índice de envelhecimento superior a 163%) e a terciarização da população da Serra da Estrela (o sector terciário registou um crescimento de 13% em 1991-2001, bastante superior ao valor registado na Região Centro e no País, ocupando a maioria da população activa com emprego em 2001).

A principal singularidade do território que serve de matriz para esta AIBT decorre da presença ou proximidade da Serra da Estrela, a mais importante unidade de montanha em Portugal continental. A Serra da Estrela, elevando-se a quase 2000 metros na Cordilheira Central (espinha dorsal da Península Ibérica), destaca-se pela variedade e contraste das suas paisagens, e pelo enorme potencial em termos de património e recursos naturais e culturais, que lhe conferem condições únicas nomeadamente para o lazer e o turismo. Diversos estatutos de protecção (nacionais e internacionais) reconhecem o seu valor excepcional no âmbito da conservação da natureza e da biodiversidade. Esta diversidade de recursos configura um factor decisivo para as estratégias de requalificação dos territórios e revitalização económica e social, centradas nas suas paisagens, como foi assumido pela AIBTSE e por outros instrumentos de gestão territorial como, por exemplo, os planos sectoriais para o turismo e o desenvolvimento rural.



**Figura 1 Localização e identificação dos concelhos da AIBTSE**

### 2.3 Resultados das intervenções no âmbito da AIBTSE

No contexto da AIBTSE foram apoiados 73 projectos, o que perfaz um investimento de 33,5 milhões de euros (quadro 1). Os dados disponibilizados pela Unidade de Gestão desta AIBT, indicam, de forma muito clara, a primazia dos projectos relacionados com a valorização e animação turística e ambiental (33%), o reforço do potencial turístico e ambiental (25%), a recuperação de povoações rurais e a qualificação dos aglomerados tradicionais (18%). Estas três linhas de acção foram responsáveis por 76% do total de projectos aprovados pela AIBTSE (e encaixaram 83% do investimento total).

Em termos de dimensão financeira dos projectos, por linha de acção, pode-se também observar no quadro 1, que foi a Linha de Acção 4 que absorveu a maior percentagem do total do envelope financeiro da AIBTSE. De facto, 64% do investimento total realizado por esta AIBT é bastante expressivo, tendo esta circunstância viabilizado a execução de projectos com uma dimensão financeira média acima de um milhão de euros, o que é mais do dobro da dimensão média de todos os restantes projectos apoiados pelas restantes linhas de acção. Em situação oposta, com menor número de projectos aprovados, encontramos a Linha de Acção 5. Esta Linha de Acção viabilizou a execução de projectos relativos a acções de ordenamento e planeamento, tendo no total sido apresentados somente três projectos, que representam 4% do número total de projectos aprovados nesta AIBT. Contudo, se atentarmos à dimensão média do apoio concedido por projecto constata-se que os projectos da Linha de Acção 5 tiveram uma dimensão média superior aos 33 projectos apoiados no âmbito da Linha de Acção 6, que foram os que tiveram uma menor dimensão financeira média (cerca de 15,4 mil euros), do total de 73 projectos.

### Quadro 1 Número de projectos e investimento da AIBTSE, por linha de acção

Linha de Acção	Projectos		Investimento Total		Dimensão média (€)
	N.º	%	€	%	
LA1	8	11	2.974.620,74	9	371.827,59
LA2	13	18	4.029.524,65	12	309.963,43
LA3	7	10	2.383.313,35	7	340.473,34
LA4	18	25	21.407.650,10	64	1.189.313,89
LA5	3	4	416.817,25	1	138.939,08
LA6	24	33	2.289.339,60	7	95.389,15
Total	73	100	33.501.265,68	100	458.921,45

LA1 – Qualificação e Valorização Ambiental e Paisagística; LA2 – Recuperação do Povoamento Rural e Qualificação dos Aglomerados Tradicionais; LA3 – Acessibilidades e Circuitos Turísticos; LA4 – Reforço do Potencial Turístico e Ambiental; LA5 – Acções de Ordenamento e Planeamento; LA6 – Valorização e Animação Turística e Ambiental.

Fonte: Unidade de Gestão da AIBTSE (2008)  
Elaboração própria

No que diz respeito ao tipo de projectos apoiados pela AIBTSE, constata-se que 68% do total corresponderam a acções do tipo material, às quais foi agregado 94% do investimento total. As acções do tipo imaterial (32%) absorveram, somente 6% do investimento total realizado por esta AIBT (Caeiro, 2009). Estes dados indiciam que os actores locais apostaram fundamentalmente em operações cuja visibilidade irá perdurar no espaço e no tempo, ou seja são investimentos com capacidade para alavancar a dinamização económica das áreas em causa, a médio e a longo prazo.

Em relação aos promotores dos projectos aprovados (quadro 2), destacam-se as entidades do sector público, que em conjunto foram responsáveis por 87% (68% – Câmaras Municipais; 15% – Entidades Públicas; 4% – Institutos Públicos) dos projectos executados ao abrigo da AIBTSE, tendo absorvido 98% do apoio financeiro total concedido por esta medida do Programa Operacional da Região Centro. Em relação aos promotores privados, estes foram responsáveis pela promoção dos remanescentes 13% dos projectos aprovados, aos quais corresponde uma parte insignificante (2%) do montante financeiro total.

Por outro lado, constata-se que os Municípios foram os principais dinamizadores da AIBTSE, tendo as acções executadas absorvido 81% do total do envelope financeiro adstrito a esta medida, circunstância que fez com que os 50 projectos promovidos por estas entidades tivessem uma dimensão financeira média acima de quinhentos mil euros.

No grupo das entidades públicas (quadro 2), foi onde se verificou um maior equilíbrio entre a percentagem de projectos aprovados (15%) e a percentagem financeira absorvida por estes mesmos projectos (16%), o que fez com que o valor médio de cada projecto executado pelas entidades públicas se aproximasse bastante do valor médio atribuído por projecto no conjunto geral da AIBTSE. Contudo, não se pode deixar de salientar que existiu uma grande variabilidade na dimensão média dos projectos, atendendo a que foram realizados projectos cujo custo médio rondou os 65 mil euros que contrastam com os projectos executados pelas Câmaras Municipais que tiveram um orçamento médio de 545 mil euros.

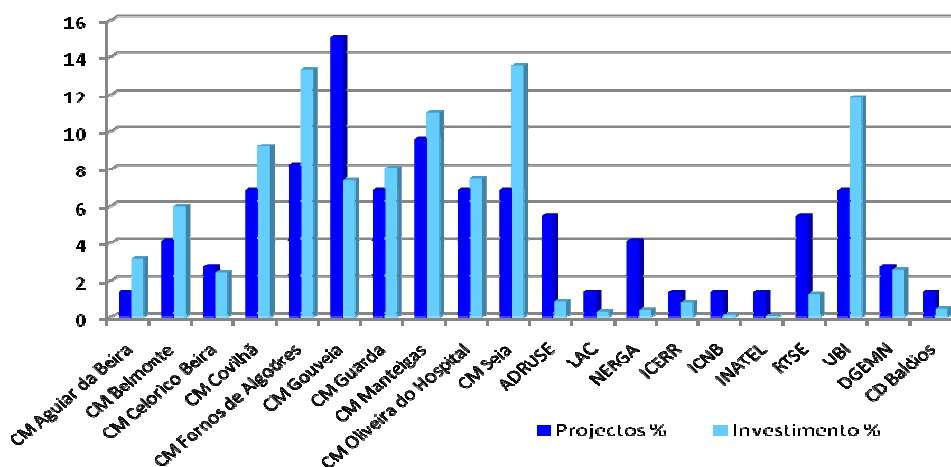


### Quadro 2 Projectos e investimento aprovados pela AIBTSE, por promotor

Entidades Promotoras	Projectos		Investimento		Dimensão Média (€)
	N.º	%	Total (€)	%	
Câmara Municipais	50	68	27.286.717,77	81,45	545.734,36
Associações Desenvolvimento Local	8	11	516.278,14	1,54	64.534,77
Institutos Públicos	3	4	310.754,46	0,93	103.584,82
Entidades Públicas	11	15	5.233.241,16	15,62	475.749,20
Outros	1	1	154.274,15	0,46	154.274,15
Total	73	100	33.501.265,68	100,00	458.921,45

Fonte: Unidade de Gestão da AIBTSE (2008)  
Elaboração própria

Ainda em relação aos promotores, através da figura 2, podemos constatar que foram as Câmaras Municipais de Fornos de Algodres, de Seia, de Aguiar da Beira e a Universidade da Beira Interior (UBI) que executaram os projectos de maior dimensão atendendo a que a percentagem dos investimentos é substancialmente superior à percentagem de projectos realizados. Situação inversa ocorreu nos projectos da Câmara Municipal de Gouveia, da Associação de Desenvolvimento Rural da Serra da Estrela (ADRUSE), da Liga de Amigos de Conímbriga (LAC), do Núcleo Empresarial da Guarda – Associação Empresarial (NEGRA), do Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB), do Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores, I. P. (INATEL) e pela Região de Turismo da Serra da Estrela (RTSE).



Fonte: Unidade de Gestão da AIBTSE (2008)  
Elaboração própria

**Figura 2 Projectos e montante financeiro, aprovado pela ABTSE, por entidade promotora**

Por último, importa analisar a distribuição geográfica (incidência territorial) dos projectos. De acordo com os dados do quadro 3, é possível verificar que foi nos Municípios da Covilhã (21%) e de Gouveia (21%) que ocorreu a maior percentagem de projectos (42%). A seguir a estes foi nos territórios dos Municípios de Manteigas (12%) e da Guarda (10%) que se verificou uma maior percentagem de projectos aprovados. Todo o restante território da AIBTSE foi responsável pelos restantes 36% de projectos, sendo de destacar, de entre

estes, o Concelho de Aguiar da Beira por ter recepcionado somente 1% do total de projectos da AIBTSE.

### Quadro 3 Localização geográfica dos projectos aprovados pela AIBTSE

Localização (Município)	Projectos		Investimento		Dimensão média (€)
	N.º	%	€	%	
Aguiar da Beira	1	1	1.060.067,89	3	1.060.067,89
AIBT Serra da Estrela	3	4	299.618,83	1	99.872,94
Belmonte	4	5	2.055.989,77	6	513.997,44
Celorico Beira	3	4	863.782,49	3	287.927,50
Covilhã	15	21	8.448.902,63	25	563.260,18
Fornos Algodres	6	8	4.464.929,94	13	744.154,99
Gouveia	15	21	2.712.414,15	8	180.827,61
Guarda	7	10	2.768.999,48	8	395.571,35
Manteigas	9	12	3.794.478,28	11	421.608,70
Oliveira Hospital	5	7	2.494.865,86	7	498.973,17
Seia	5	7	4.537.216,36	14	907.443,27
Total	73	100	33.501.265,68	100	458.921,45

Fonte: Unidade de Gestão da AIBTSE (2008)  
Elaboração própria

O Município onde a AIBTSE teve maior impacto financeiro foi a Covilhã. De facto, este Concelho absorveu 25% do investimento total da AIBTSE (cerca de 8,4 milhões de euros) – e nele se localizaram 21% dos projectos aprovados. O inverso, ou seja o território que menos beneficiou com a AIBTSE, foi Celorico da Beira, área onde no total foi investido, de forma directa, menos de um milhão de euros. No que diz respeito à repartição financeira pelos restantes territórios, a seguir à Covilhã, surgem os Municípios de Seia (14%), Fornos de Algodres (13%) e Manteigas (11%), como territórios que absorveram de forma individual mais de 10% do investimento total feito por esta AIBT. Em cada um dos restantes Municípios ocorreram projectos que envolveram quantias que correspondem a menos de 10% do total financiado pela AIBTSE, de entre os quais se destaca o caso do Concelho de Gouveia pelo facto de, como já tivemos oportunidade de referir anteriormente, ser a par com a Covilhã, um dos concelhos com mais projectos aprovados, situação que não foi acompanhada no que diz respeito ao financiamento.

Numa análise mais fina da localização dos projectos, constata-se que a maior percentagem dos projectos e do investimento (60% e 57%, respectivamente) se localizou em freguesias que não são sede de concelho (Caeiro, 2009) – situação com maior incidência em Celorico da Beira, Guarda e Manteigas.

### 3 CONCLUSÃO

Os ambientes de montanha são um excelente laboratório para analisar as tendências actuais em matéria de desenvolvimento dos territórios e das populações. Apesar das preocupações com as montanhas, as orientações e os quadros normativos associam de forma recorrente os territórios de montanha aos problemas gerais da agricultura e do mundo rural, de que resulta, invariavelmente, para além da degradação destes espaços, em algumas situações, o acentuar das diferenças sociais e económicas entre os territórios de montanha e os demais territórios, circunstância que contribui para o despovoamento e o abandono destas áreas.

As Acções Integradas de Base Territorial constituem instrumentos específicos dirigidos para o interior do país no âmbito do QCA III e a sua apresentação insere-se no âmbito de uma política de discriminação positiva de territórios em que são manifestas as dificuldades endógenas de provir ao seu desenvolvimento sustentado (Cristóvão et al., 2003), como acontece com a Serra da Estrela.

Em termos práticos, a AIBTSE apoiou projectos que assentaram numa estratégia fomentadora da multifuncionalidade e da sustentabilidade, que visava potenciar os recursos patrimoniais naturais e culturais, em ligação com o ambiente e o turismo, que como tivemos oportunidade de referir foram definidos como os sectores estratégicos a desenvolver na Serra da Estrela. Neste sentido, a AIBTSE aprovou um conjunto de projectos que permitiram projectar e consequentemente atrair visitantes para a região, com especial destaque para os de maior dimensão (como o Centro de Interpretação da Serra da Estrela e o Centro de Interpretação do Ecomuseu dos Lanifícios da Serra da Estrela) que tiveram uma relação directa com a valorização das potencialidades do território e também no âmbito da qualificação dos factores de competitividade da economia regional. Contudo, a participação dos *stakeholders* privados foi pouco relevante, com pouco mais de 2% do investimento total aprovado pela AIBT (33,5 milhões de euros). De igual modo, mereceu pouca atenção a formação de redes temáticas, que permitissem integrar e valorizar o seu potencial de recursos naturais e culturais.

A matriz conceptual e operativa da AIBT é uma referência importante que deveria continuar de modo a consolidar, aprofundar e alargar as acções já efectuadas, devendo nesta continuidade ser atribuída uma especial atenção aos factores que dinamizassem a participação de agentes económicos e de outros actores da sociedade civil.

Perspectivando a integração da Serra da Estrela no actual período de programação e execução das políticas públicas (2007-2013), destacam-se novas janelas de oportunidade para o desenvolvimento desta região de montanha, nomeadamente no âmbito dos programas PRODER (Programa de Desenvolvimento Rural do Continente) e PROVERE (Programa de Valorização dos Recursos Endógenos), embora mais exigentes em matéria de integração, cooperação, parcerias e gestão. No que diz respeito ao PRODER, destacamos o eixo 3 (designadamente as medidas direccionadas para diversificação da economia e criação de emprego, e a melhoria da qualidade de vida das áreas rurais), cuja implementação decorre através da metodologia LEADER. Em relação ao PROVERE, que pretende estimular iniciativas de melhoria da competitividade territorial dos territórios de baixa densidade, através de um consórcio formado por entidades públicas e privadas, a partir de recursos singulares como o património natural e o património cultural, enfatizamos a iniciativa “BuY NATURE – Turismo Sustentável em Áreas Classificadas”. Esta iniciativa, coordenada pelo Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (com base numa rede de parceiros públicos e privados dos territórios envolvidos), pretende potenciar os recursos endógenos do património natural das áreas classificadas de montanha da Região Centro – complementados pelo respectivo património cultural – através da implementação de uma estratégia de base territorial alicerçada no turismo de natureza, no desporto de natureza e no turismo activo, que se afirme como uma iniciativa que reforce a competitividade do território, com características inovadoras e sustentável.

#### **4 REFERÊNCIAS**



Caeiro, J. (2009) **Políticas territorializadas de desenvolvimento em contexto de montanha. O exemplo da AIBT da Serra da Estrela**, Dissertação de Mestrado em Geografia (Ordenamento do Território), Coimbra.

Carvalho, P. (2008) Questionando as trajetórias e as perspectivas de desenvolvimento das áreas de montanha em Portugal, in Valença, M. (Coord. e Org.) **Globalização e Marginalidade**, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 935-946.

Carvalho, P. (2009) **Património construído e desenvolvimento em áreas de montanha. O exemplo da Serra da Lousã**, Edição da Câmara Municipal da Lousã, Lousã.

CCRC (2000) **Programa Operacional da Região Centro**, CCRC, Coimbra.

Cristóvão, A. et al. (2003) O espaço rural e os novos instrumentos de intervenção territorializada: o caso da AIBT-DOURO, **Actas do V Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais**, SPER/ESAB/AEEA, Bragança.

Cunha, L. (2003) A montanha do centro português: espaço de refúgio, território marginal e recurso para o desenvolvimento local, in Caetano, L. (coord.) **Território, Ambiente e Trajetórias de Desenvolvimento**, CEG, Coimbra.

Graça, L. (2003) Montanha: prioridades e políticas, in Portela, J. e Caldas, J. (orgs.): **Portugal Chão**, Celta Editora, Lisboa.

General Assembly of United Nations (2006) **Sustainable mountain development**, New York.

Nordregio (2004) **Mountain Areas in Europe**, Nordic Center for Spatial Development, Stockholm.

Pratt, D. (2004) Democratic and decentralized institutions for sustainability in mountains, in Price, M. et al. (eds.) **Keys Issues for Mountain Areas**, United Nations, New York.

Price, M. (2007) **Mountain Area Research & Management Integrated Approaches**, Earthscan, London.

Valcárcel, J. (2004) Áreas de Montaña: de la sobrevivencia a la integración, **Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles**, 38, 5-28.