



G

TRUNFOS DE UMA  
**EOGRAFIA ACTIVA**

DESENVOLVIMENTO LOCAL,  
AMBIENTE,  
ORDENAMENTO  
E TECNOLOGIA

**Norberto Santos**  
**Lúcio Cunha**

COORDENAÇÃO

POLÍTICAS DE MONTANHA E COESÃO TERRITORIAL.  
DA DIMENSÃO EUROPEIA AO CASO PORTUGUÊS<sup>1</sup>

1. INTRODUÇÃO

As regiões de montanha são sistemas paisagísticos e funcionais com uma individualidade própria que decorre das particularidades do meio natural. Ao longo do tempo registaram, em função das suas condições físicas, percepção pelas comunidades e usos, diferentes formas de apropriação, com significados e afectações territoriais específicas. As suas características e modos de vida tornaram-nas simultaneamente atractivas e repulsivas, suscitando percepções contraditórias entre desenvolvimento e preservação. Dentro destes espaços verifica-se uma considerável heterogeneidade, quer pela distinta influência dos elementos físicos, quer pelas diferentes dinâmicas sociais, económicas e políticas.

Na União Europeia, as zonas de montanha ocupam aproximadamente 30% do território e albergam 10% da sua população, tendo constituído uma das primeiras demarcações específicas (zonas de montanha - ZMs) introduzidas pela Comissão Europeia. As políticas de montanha são sobretudo implícitas, consubstanciando-se em intervenções sectoriais com adaptações próprias a estes territórios, embora haja estados que contemplem uma política específica de montanha e/ou medidas particularmente benéficas para estas regiões, dentro das políticas públicas nacionais ou regionais. Contudo, não foi ainda definida uma política europeia de montanha, que assegure o seu ordenamento e a apropriação racional dos recursos. Tornam-se necessárias intervenções que promovam políticas nacionais ou sectoriais específicas, que impliquem a geração de receitas para as comunidades, a preservação do património, das actividades tradicionais e a fixação da população.

Em Portugal, as políticas para estes territórios têm sido baseadas sobretudo na sua classificação como áreas protegidas, a par de algumas intervenções sectoriais. O presente artigo centra-se na análise das políticas de montanha em vários países europeus e reflecte sobre os seus contributos para uma discussão em torno da necessidade de uma política específica em Portugal, ou se o objectivo da coesão territorial pode ser atingido melhorando as políticas e os instrumentos existentes.

---

<sup>1</sup> Elaborado no âmbito do projecto “Territorial Cohesion in Portugal: new insights for spatial planning”, apoiado pelo Programa Plurianual de Financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

## 2. POLÍTICAS DE MONTANHA E COESÃO TERRITORIAL

86

As políticas de montanha reflectem as preocupações dos estados em promover a protecção e o desenvolvimento sustentável destas regiões, possibilitando às suas comunidades obter os meios e as condições de vida idênticos às de outras áreas, respeitando a sua identidade cultural. O papel das montanhas na história da humanidade e a riqueza de recursos e funções que albergam têm sido insuficientes para atrair a atenção das autoridades políticas para intervenções de ordenamento específicas, no sentido da sua gestão sustentável. Embora não exista uma convenção mundial sobre as áreas de montanha, a Conferência do RIO (Eco 92) e a determinação, do ano internacional da montanha em 2002, pela Assembleia das Nações Unidas, relevam a importância atribuída a estes territórios e os desafios que enfrentam na actualidade. Na Europa, são praticamente as únicas regiões geográficas que conservam os seus biótipos originais, num continente muito marcado pelas actividades humanas, pelo que representam os mais *preciosos* reservatórios naturais, mas também os mais vulneráveis, constituindo um capital turístico de progressiva valorização e integração nas lógicas de gestão territorial.

O ordenamento do território nas montanhas visa regular, de maneira harmoniosa, os diferentes usos do solo, devido às características físicas, modos de vida das suas comunidades e atractividade criada pelos seus recursos. Neste sentido, as políticas e intervenções a desenvolver deverão ter uma abordagem integrada face a multifuncionalidade destes espaços: áreas naturais a conservar; espaços económicos, de produção e consumo; espaços de vida e relação, com especificidades e modos de vida próprios. Devido às condições penalizadoras das regiões de montanha, a maioria das leis contemplam disposições tendentes a fomentar o desenvolvimento, através de fundos especiais e incentivos para as actividades produtivas, em particular a agricultura, turismo, artesanato e indústria. As primeiras intervenções públicas em regiões de montanha remontam aos finais do século XIX. Porém, a nível nacional e da própria União europeia só a partir da década de 60 ganham um carácter mais sistemático, sendo este de natureza específica ou sectorial. Em virtude das suas particularidades e dos condicionalismos permanentes de desenvolvimento socio-económico, são uma das primeiras demarcações específicas (zonas de montanha - ZMs) introduzidas pela Comissão Europeia. Atendendo a estes factos, a Comunidade Europeia tem procurado criar instrumentos de apoio e ajuda para estas áreas<sup>2</sup>, especialmente para as actividades agrícolas e formas que potenciem a fixação da população. A carta ecológica das áreas de montanha, reconhecendo que as actividades rurais servem para preservar a vida local, aponta a necessidade de conservação do património natural, a diversidade cultural e defende uma verdadeira política de ordenamento da montanha.

Dentro da U. E., o Comité Económico e Social, o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, têm manifestado preocupação com as áreas de montanha, solicitando à U.E. reconhecimento das suas especificidades e a aplicação de uma política transversal, tendo elaborado diversas medidas e directrizes neste sentido. Estes territórios albergam mais de 30 milhões de habitantes, valor que crescerá com a integração de novos estados membros (C.E., 2004). As regiões de montanha têm um potencial a valorizar, baseado nas suas condições ecoculturais e nas oportunidades de desenvolvimento e integração no espaço

---

<sup>2</sup> Em Portugal nunca se aplicou legislação sobre zonas de montanha, como aconteceu em França, Espanha, Reino Unido, Itália e Alemanha.

européu. Este desafio da montanha advém do princípio de ajudas às regiões que detêm handicaps superiores a outras e que não conseguem assegurar a igualdade dos níveis de vida dos seus habitantes. Depois dos anos 70, a resposta foi sectorial e económica, não específica às montanhas, revertendo-se de ajudas compensatórias às zonas desfavorecidas, de modo a permitir a continuação das actividades, a redução do abandono, a manutenção das paisagens e a conservação do meio natural (MASSON-VINCENT, M., 2001). Os condicionalismos naturais, fundados em critérios geográficos e nas dificuldades sociais e económicas, inviabilizaram uma política europeia da montanha, global e integrada. Apesar de não existir uma política comum para as zonas de montanha, estas integram-se em diversas medidas e normativas comunitárias. No seu conjunto destaca-se a Directiva 75/268/CEE, traduzida em indemnizações compensatórias, devido aos condicionalismos naturais. Constitui a medida mais específica para a determinação/delimitação destas zonas na União Europeia, embora com aplicação exclusiva no âmbito da Política Agrícola Comum (CES 2003/C61/19). A desarticulação produtiva e social da montanha implica repercussões paisagísticas e ambientais, o que pressupõe a necessidade de ajudas económicas às actividades associadas ao sistema agro-silvo-pastoril, para manutenção das populações locais que garantam a preservação das paisagens, dos ecossistemas e das identidades culturais. Surgem, assim, novos desafios e funções para as comunidades locais, que a longo prazo permitirão passar de uma economia subvencionada, para um serviço prestado e valorizado pela sociedade. Torna-se necessário articular *novos e velhos* usos e funções da montanha, numa utilização equilibrada e sustentável dos recursos, que se possam converter em estratégias e modelos alternativos de desenvolvimento.

### 3. POLITICAS DE MONTANHA EM ESTADOS EUROPEUS

Tal como consta da Declaração relativa à integração das regiões de montanha nas políticas comunitárias e à criação de uma política comunitária de montanha, da Associação dos Eleitos de Montanha (AEM<sup>3</sup>), importa alargar a política de coesão, bem como aprofundar a política regional a favor dos territórios específicos da U.E., nos quais se incluem as montanhas, e a elaboração e implementação de uma política europeia de montanha. Segundo a AEM, está em causa reconhecer os problemas estruturais que afectam os territórios de montanha e criar medidas de discriminação positiva, proporcionais à intensidade dos condicionalismos com que se confrontam, de modo à sua integração plena em termos territoriais e socio-económicos.

As estruturas naturais e organizacionais que definem as montanhas levam a que sejam espaços cada vez mais vulneráveis, face à crescente pressão antrópica, introduzindo factores perturbadores e por vezes agressões incontornáveis. As políticas de protecção e conservação devem reconhecer as suas especificidades, a sua economia e cultura, de modo a uma intervenção, que permita o uso pelas comunidades locais a par da preservação dos seus

---

<sup>3</sup> Com sede em Estrasburgo, tem como objectivo fundamental alcançar na Europa, em particular na União Europeia, uma política global a favor das zonas de montanha e conseguir os meios necessários à sua efectivação. Esta política deverá compreender medidas de ordenamento do território, desenvolvimento, promoção social e cultural das populações, salvaguarda e protecção do ambiente, adaptadas à especificidade física e socio-económica de cada região montanhosa.

valores patrimoniais. As médias Montanhas europeias têm assistido ao abandono demográfico, à desarticulação da estrutura produtiva, à introdução de novos usos, funções e equipamentos, novos proprietários e investidores. Muitos dos aproveitamentos tradicionais caíram em desuso ou estão em decadência; ao mesmo tempo, outros emergem, relacionados essencialmente com o lazer e turismo, originando uma crescente modificação das áreas e das suas funções. Segundo GERBAUX, F. (2004), a complexidade de gestão da montanha resulta dos seguintes aspectos: substituição progressiva da gestão territorial promovidas pelas comunidades locais, por uma gestão de políticas públicas sectoriais; contradição entre os objectivos das intervenções públicas e das comunidades montanhosas, num espaço limitado e desarticulação da estrutura socioeconómica face às limitações dos modelos de gestão.

A (re)adaptação da montanha às solicitações da sociedade, face à sua estrutura produtiva e formas de organização informal, implica a definição de orientações que salvaguardem a sua multifuncionalidade e património, permitindo a diversidade de actividades que potenciem o incremento dos níveis de conforto da população.

Em países como a França, Itália, Áustria e Suíça foram criados centros de pesquisa e observação, para inventariar os recursos, analisar as dinâmicas territoriais e promover idéias para o seu desenvolvimento. Estes centros, segundo a CE (2004), são estratégicos para promover o desenvolvimento, implementar políticas de montanha, produzir e difundir informação sobre a situação destes territórios.

Segundo o documento aprovado pelo Comité Económico e Social, o futuro das regiões de montanha na União Europeia é indissociável de uma política europeia da montanha, que tem de assegurar uma visão comum, através do reconhecimento da especificidade desses territórios nos Tratados, como acontece para as ilhas e regiões periféricas. A abordagem específica das “zonas de montanha” nas políticas da União Europeia envolverá uma estratégia assente nos seguintes eixos de acção:

- compensação das desvantagens competitivas (que decorre do princípio de que certas dimensões da desvantagem geofísica das montanhas são permanentes e irredutíveis);
- redução activa dos factores de desvantagem, através de equipamentos estruturantes (nomeadamente a ligação às redes de novas tecnologias de informação e comunicação, factor essencial da futura competitividade desses territórios);
- valorização da identidade e das potencialidades da montanha, que por via de acção decisiva e positiva poderá ter tanta importância como as acções de compensação e redução das desvantagens para combater, designadamente o “encravamento”.

Para a Associação Europeia dos Eleitos de Montanha<sup>4</sup>, importa alargar a política de coesão bem como aprofundar a política regional a favor dos territórios específicos da União Europeia, nos quais se incluem as montanhas, e elaborar uma política europeia própria. Para serem plenamente integrados no mercado interno, segundo condições equitativas, deverão ser criadas medidas de discriminação positiva, proporcionais à intensidade dos condicionalismos com que se confrontam (AEM, 2003). Esta percepção advém das montanhas serem, em simultâneo, espaços naturais, entidades económicas produtivas, territórios de lazer, reservas de recursos essenciais que contribuem para os necessários equilíbrios territoriais (CARVALHO, P. 2005).

---

<sup>4</sup> Declaração relativa à integração das regiões de montanha nas políticas comunitárias e uma política europeia da montanha, de 15 de Abril de 2003.

As políticas de montanha reflectem as preocupações dos estados em promover a protecção e o desenvolvimento destas regiões, possibilitando às suas comunidades obter os meios e as condições de vida idênticos às de outras áreas, respeitando a sua identidade cultural. De modo a estabelecer um quadro de referência das intervenções públicas sobre estes espaços, procedemos à análise da legislação de três países do sul da Europa, Espanha, França e Itália, com matrizes físicas e sócio-culturais mais próximas às de Portugal. Devido às condições penalizadoras das regiões de montanha, a maioria das leis contemplam disposições tendentes a fomentar o desenvolvimento, através de fundos especiais e incentivos para as actividades produtivas, em particular a agricultura, turismo, artesanato e indústria. Globalmente, as leis assentam em três pilares: desenvolvimento económico, políticas sociais e protecção da natureza.

Nestes países existem políticas efectivas de montanha (quadro 1), no sentido de compensar os condicionalismos permanentes que estes territórios enfrentam, com entidades gestora próprias e no caso italiano, que a lei de montanha vem de finais dos anos 40, com a competência administrativa.

Quadro 1 – Âmbito e instrumentos de intervenção das políticas de montanha em Espanha, França e Itália

País	Âmbito	Intervenções
Espanha	A política de montanha em Espanha (de promoção e protecção) reparte-se entre os níveis estatal e regional (Comunidades Autónomas), visando objectivos distintos mas complementares. Existem medidas específicas para a agricultura de montanha e medidas direccionadas ao seu desenvolvimento integral.	- Programa de Ordenamento e Promoção das Zonas de Montanha (POPROM), - Planes e Programas Comarcales e Directrizes Parciais de Ordenamento aplicadas a determinadas áreas de montanha .
França	Em França, as áreas de montanha têm um tratamento específico desde a década de 60. O propósito da política nacional das áreas de montanha é possibilitar às comunidades locais adquirir meios para o seu próprio desenvolvimento, criando igualdade de condições de vida comparativamente com outras regiões.	Lei de montanha estabelece instituições com funções específicas: - Conselho Nacional - Comités para o desenvolvimento
Itália	Em Itália, a Constituição de 1947 consigna um tratamento especial às zonas de montanha, disponibilizando-lhe vantagens legislativas, face à sua dimensão territorial e ao intuito de combater as desigualdades socio-económicas com o restante território. A legislação específica da montanha é uma das mais antigas da Europa e com carácter descentralizador, permitindo a criação de entidades regionais com faculdades legislativas e potenciando a participação das comunidades locais.	Delegação de poderes e competências (entre elas a legislativa) às regiões administrativas e outras instituições locais - Comunidades de montanha. Fundo nacional específico destinado ao financiamento de projectos e acções que promovam o seu desenvolvimento.

Neste país existe mesmo um fundo nacional específico destinado ao financiamento de projectos e acções que promovam o seu desenvolvimento. Em Espanha a lei teve inicialmente uma intervenção direccionada para a protecção da agricultura, mas actualmente a importância da actividade turística associada a estes espaços implicou instrumentos de ordenamento do território com carácter regional. Em França procurou-se, desde os anos 80, com a lei de montanha uma maior coesão nacional, criando-se comités para as cordilheiras e um concelho nacional para o seu desenvolvimento sustentado.

Assim, em certos países da União Europeia a montanha é percebida como especificidade territorial, com políticas próprias, desde meados do século XX, que reconhecem, em simultâneo, os seus problemas e condicionalismos estruturais e promovem a coesão territorial.

#### 4. A GESTÃO DOS TERRITÓRIOS DE MONTANHA EM PORTUGAL

A ideia de uma política global para o desenvolvimento das áreas de montanha está difundida pela Comunidade Europeia. Contudo, não existe uma clara efectivação de esforços que a tornem realidade. Pese embora as preocupações internacionais e europeias por uma ajuda e intervenção efectiva nestas regiões, em Portugal, e depois da adopção administrativa da Directiva 268/75, os territórios de montanha têm sido apenas percebidos como áreas rurais com características e condicionalismos próprios, resultantes dos seus aspectos físicos. Neste sentido, têm conhecido, basicamente, as orientações das políticas sectoriais, dos instrumentos gerais de ordenamento, da classificação no âmbito das áreas protegidas ou de programas comunitários de apoio ao mundo rural. As particularidades físicas e humanas das regiões de montanha não conduziram, até ao momento, o Estado a promover intervenções específicas, regulamentares, institucionais ou financeiras que favoreçam o incremento do bem-estar das suas comunidades e o seu ordenamento. As serras portuguesas têm conhecido apenas intervenções no sentido da sua conservação ou de exploração dos seus elementos naturais, sem uma preocupação efectiva com as suas comunidades locais e os seus modos de vida. Em termos gerais, a montanha permaneceu à margem das políticas de desenvolvimento que começaram a implantar-se no país desde meados do século passado. Os grandes investimentos foram encaminhados para as áreas urbano-industriais e para o litoral, negligenciando o mundo rural, em especial o de menores densidades demográficas, induzindo a marginalização severa das serras portuguesas.

Em Portugal é difícil identificar instrumentos ou políticas próprias para o ordenamento e gestão das áreas de montanha, no sentido de compensar as suas desvantagens estruturais e de promover os seus recursos e funções. Contudo, assinala-se a obrigatoriedade dos planos de ordenamento dos espaços classificados como áreas protegidas, da responsabilidade do Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB) e de alguns planos de pormenor em áreas de crescente interesse turístico. Nos últimos anos verificam-se algumas mudanças nas figuras e agentes de estruturação social, funcional e administrativo do território e a constituição de associações/grupos de acção local vinculados a iniciativas de desenvolvimento. Com o apoio financeiro da União Europeia, especialmente pelos programas LEADER e INTERREG, regista-se o envolvimento de actores públicos e privados, através de entidades de natureza associativa e criação de parcerias, que potenciam estes territórios, melhorando as condições de vida mediante investimentos em infra-estruturas, equipamentos e apoio a actividades económicas.

Contudo os espaços de montanha não conseguiram suscitar políticas integradas de actuação nem são uma prioridade nacional, apesar da valia dos seus recursos e funções que podem (devem) configurar novas estratégias e modelos de desenvolvimento. Numa análise global as intervenções de gestão e ordenamento das áreas de montanha nacionais resultam fundamentalmente das políticas florestais, cuja expressão mais vincada teve lugar no Estado Novo, e das políticas de preservação das áreas de grande valor natural através da sua classificação com áreas protegidas. As primeiras procuravam a rentabilização das áreas incultas, através da sua arborização. As segundas foram dirigidas para a conservação dos ecossistemas e do património natural, bem como a manutenção de modos de vida específicos, face à tendência de degradação verificada, negligenciando as dificuldades socioeconómicas das suas comunidades. Urge promover a multifuncionalidade da montanha de forma compatibilizada e valorizada com a existência de novos usos e formas de ocupação. O reforço das acessibilidades deve permitir a racionalização dos equipamentos e serviços e o controlo da dispersão do povoamento, garantindo equidade num modelo valorativo da sua especificidade territorial. A participação da população nos processos de ordenamento deve ser fomentada, bem como acções de ordenamento e gestão diferenciadas, em planos integrados e estratégicos de âmbito intermunicipal e transnacional.

## CONCLUSÃO

Na maioria dos países europeus as políticas de montanha são sobretudo implícitas, na medida em que se consubstanciam essencialmente em intervenções sectoriais com adaptações específicas. As delimitações estabelecidas tiveram por base, na sua maioria, a Directiva CEE 75/268, cujo objectivo era a sua consideração como áreas desfavorecidas com características particulares para receberem apoios comunitários. Na prática apenas em França, Itália, Espanha, existe uma legislação específica de montanha, à qual estão associados centros de investigação, que avaliam em permanência as suas dinâmicas, estabelecem linhas de desenvolvimento e promovem inovação na gestão destes territórios e dos seus recursos. No que concerne ao balanço da acção comunitária para a montanha, apesar de um leque alargado de medidas/programas que lhe são aplicáveis, e por isso reflectem alguma preocupação com a coesão destes espaços, não existe uma política integrada e explícita. As acções não estão apoiadas numa estratégia convergente, ajustada às especificidades destas áreas. Nestas regiões importa ir além da compensação das desvantagens, desenvolvendo acções em termos de implantação de equipamentos estruturantes (melhoria das condições de vida), regulamentação (descriminação positiva) e valorização territorial (promoção dos recursos, funções e produtos), que fomentem investimentos materiais e imateriais capazes de incrementar o bem-estar destas comunidades e a articulação territorial com espaços adjacente de forma complementar e solidária.

Em Portugal, a preservação destes espaços suscitou a criação de áreas protegidas (Parques, Reservas e Paisagens) que, cumprindo a função de protecção, são criticadas como obstáculo ao desenvolvimento económico e social, pelas restrições ambientais, muitas desfasadas da organização socioeconómica destas regiões e dos desafios que hoje enfrentam. A protecção das economias não tem sido alcançada, em virtude da inexistência de uma política específica de apoio ou compensação, e as ajudas provenientes da regulamentação comunitária foram raramente aplicadas no nosso país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 92 AEM (2003) – *Appel à la Convention Européenne pou une objectif de cohésion territorial dans le futur traite constitutionnel*, AEM, Bruxelles.
- BART, F. (2001a) – “Montagnes entre marginalité et intégration”, in VEYRET, Y. (Coord.), *Les montagnes. Discours et enjeux géographiques*. SEDES, p. 69-84, Vuf.
- CABERO DIEGUEZ, V. (1992) - "Las áreas de montaña y su problemática"; *La Geografía en España (1971-1990)*. Aportación española al XXVII Congreso Internacional. Washington, Fundación B.B.V., R.S.G. y A.G.E., p. 247-262, Madrid.
- CARVALHO, P. (2005) – *Património cultural e trajetórias de desenvolvimento em áreas de montanha. O exemplo da Serra da Lousã*, Tese de Doutoramento, Universidade de Coimbra.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999) – European Spatial development perspective, towards balanced and sustainable development of the territory of the E.U, postdam- May of 1999.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2002) – *Les Politiques Communautaires et la Montagne*, C.E., Bruxelles.
- COMISSÃO EUROPEIA (2004) - *Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries* – Final report, Bruxeles.
- COMITÉ ECONÓMICO y SOCIAL (2003) – *El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea*, CES (2003/C61/19), Bruselas.
- FERNANDES, G. (2008) – Dinâmicas Territoriais e Políticas de Ordenamento em Espaços de Montanha. O sector oeste da Cordilheira Central Ibérica, Tese de Doutoramento, FCSH/UNL, Lisboa.
- GERBAUX F. (1994) - *La montagne en politique*, L'Harmattan, Paris.
- MASSON-VINCENT, M. (2001) – “Montagnes et politiques environnementale en Europe: enjeux et conflits”, in WACKERMAN, G. (Dir.), *Les montagnes objets géographiques*, Ellipses, Paris.
- MESSERLI, B. e PRICE, M.F. (2002) – “Promoción del desarrollo sostenible de las zonas de montaña: de Río al Año Internacional de las montañas y más adelante”, *Revista Unasyva*, nº 208, Vol. 53, p. 6-18, FAO : Roma.
- VILLENEUVE, A., TALLA, P. e MEKOUAR, M.A. (2002) – “El marco legal para la gestión sostenible de las montañas: instrumentos aplicables a las zonas de montañas”, *Unasyva*, nº 208, Vol. 53, p.56-65, FAO, Roma.
- VILLENEUVE, A. e All (2003) – *Las montañas y el derecho. Tendencias actuales*, Estudio Legislativo 75, FAO, Roma.