

# Desenvolvimento local: o binómio turismo/áreas rurais nas estratégias de desenvolvimento local<sup>1</sup>

**Paula Reis**

Centro Interdisciplinar de Investigação e Inovação - Instituto Politécnico de Portalegre

## Resumo

O presente artigo centra-se em fornecer um momento de reflexão, em torno, do declínio das áreas rurais de baixa densidade que, resulta da perda da capacidade estratégica em termos de competitividade e de políticas de desenvolvimento local. O turismo surge como um instrumento ao relançar a dinâmica destes espaços rurais, através da criação de políticas de desenvolvimento que promovem os recursos locais e a diversificação das actividades rurais, capazes de inverter esta tendência negativa. Contudo, apesar da interligação e sinergia que existe entre a problemática do Desenvolvimento Local e o Turismo, é fundamental que o crescimento do sector turístico seja efectuado de forma sustentada.

## Palavras-chave

Desenvolvimento local, Turismo, Áreas rurais de baixa densidade

## Abstract

The present article focuses on providing a moment of reflection around the decline of rural areas of low density. This fact results of loss of strategic capacity in terms of competitiveness and local development policies. Tourism emerges as an instrument to intensify the dynamics of rural areas through the creation of development policies promoting local resources and diversification or rural activities, able to reverse this negative trend. In despite of interlink and synergy that exist between the thematic of Local Development and Tourism, it is essential that the growth of the tourism would be carried out in a sustainable way.

## Keywords

Local development, Tourism, Low density of rural area

## Introdução

Após a II Guerra Mundial pensou-se que o crescimento económico seria, condição suficiente do desenvolvimento, de que dependiam as melhorias de bem-estar da população, a todos os níveis. No entanto, reconheceu-se que, apesar do forte contributo do crescimento para o desenvolvimento, existe uma forte dicotomia no que se reporta à forma e aos meios utilizados. Não basta crescer, torna-se necessário desenvolver, e este desenvolvimento deve ser auto-sustentado, ou seja, sendo o desenvolvimento um processo contínuo e dinâmico, este, deverá ser capaz de se auto alimentar.

Um quadro que se transcreve para o caso português, com as primeiras iniciativas de desenvolvimento, na década de 70, pela mão do conceito de desenvolvimento comunitário, traduzido por Manuela Silva. Um conceito que a investigadora cita, ao explicar que a população é chamada a participar em todas as fases do processo de desenvolvimento. Assumindo-se como uma técnica, o desenvolvimento comunitário tem aplicabilidade numa multiplicidade de situações não se circunscrevendo apenas aos casos das regiões atrasadas. Podendo afirmar que todos os países, mesmo aqueles que hoje são desenvolvidos do ponto de vista económico e social, conheceram regiões que não conseguiram acompanhar o fenómeno do crescimento ou expansão económica como se registou noutras regiões vizinhas. Uma realidade transcrita no território português, que segundo Manuela Silva (1964:502), “o desenvolvimento comunitário deverá provocar a reintegração das zonas não evoluídas no ritmo geral do desenvolvimento nacional e assim corrigir (...) as actuais assimetrias regionais verificadas”.

A densidade demográfica das zonas rurais, em Portugal, nunca foi muito elevada, mas, com os processos generalizados de industrialização e urbanização, entrou num declínio acentuado e alterou todo o processo de desenvolvimento.

Perante esta constatação é fundamental, preconizar a ruralidade através de processos de desenvolvimento “*bottom-up*” adequados às especificidades dos locais, em que não existe um único processo de desenvolvimento, mas tantos, quantos os locais existentes.

O desenvolvimento local constitui uma fonte de esperança para todas as regiões do interior do país que, continuam a sofrer o preocupante processo de despovoamento. Assim, o turismo constitui uma forma de aproveitamento dos recursos próprios do território, assumindo-se como uma das actividades que melhor pode aproveitar os recursos dos territórios e constituir-se num importante factor de desenvolvimento, dependendo das especificidades de cada região e da maior ou menor relevância que lhe é atribuída.

## 1. Políticas de desenvolvimento: *perspectiva funcionalista vs territorialista*

A problemática da participação das “comunidades locais” no processo de desenvolvimento coloca, em confronto, duas perspectivas que podem ser consideradas simultaneamente, opostas e complementares à articulação territorial da problemática do desenvolvimento: um paradigma “*funcionalista*” assente em pressupostos de difusão espacial do desenvolvimento, e um paradigma “*territorialista*” assente em pressupostos de integração territorial do desenvolvimento (Henriques, 1990).

Uma problemática que emergiu, com a crise económica do início dos anos 70, no contexto do pós Segunda Guerra Mundial, num tipo de espacialização, que parte da concepção do espaço como lugar de inscrição das tendências económicas, esteve na base do desenvolvimento de uma doutrina orientadora das políticas públicas de promoção do desenvolvimento regional, a propósito dos desequilíbrios regionais quando estes começaram a surgir como um problema político à escala interna das nações, bem como a propósito da promoção do desenvolvimento à escala mundial, quando os processos de descolonização aumentaram a visibilidade das desigualdades mundiais (Amaro, 2003).

O paradigma funcionalista/difusionista de desenvolvimento encontra as raízes da sua fundamentação teórica no pensamento económico da teoria neoclássica, um pressuposto ao admitir que a população não tem capacidades “ (...) *para resolver a satisfação das suas próprias necessidades, ou seja, que não saberá alcançar um grau crescente de “bem-estar” através do seu próprio trabalho e do uso dos seus próprios recursos.*” (Henriques, 1990:36). Isto conduz à ideia de que as populações são “pobres de alma” e, portanto, precisam de um “grande educador”. Caracteriza-se por um tipo de espacialização do “*fordismo*”, por uma visão centralizadora do desenvolvimento impulsionado “*a partir de cima para baixo*”<sup>1</sup> (Amaro, 1991).

Na mesma linha, o facto do paradigma funcionalista ser de base económica, dá ênfase ao desenvolvimento urbano-industrial, à utilização de tecnologias avançadas, ao máximo aproveitamento das economias externas e de escala, aos grandes projectos de investimento, ao aumento das escalas das organizações públicas e privadas de maneira a permitir a transmissão do desenvolvimento, para mecanismos redistributivos de grande escala e para a redução das barreiras económicas, sociais, culturais, políticas e institucionais que possam bloquear a transmissão dos efeitos entre as diferentes unidades. Durante décadas defendeu-se que o desenvolvimento era sinónimo de industrialização e urbanização.

Pelo facto das grandes cidades terem sido os locais privilegiados para a localização das actividades económico-industriais, estas, permitiram que se tornassem grandes pólos de atracção populacional provocando o abandono de várias localidades, nomeadamente rurais, por parte da população e, conseqüentemente, o abandono da sua história, usos,

costumes e modos de vida na perspectiva de atingirem níveis de vida considerados superiores. Assiste-se, então, ao abandono e marginalização do mundo rural.

As políticas regionais no quadro do paradigma funcionalista surgem, em dois planos distintos: num primeiro plano, em termos de integração funcional do espaço, virado para a maximização do crescimento nacional; numa segunda vertente aparece a promoção do desenvolvimento das periferias rurais, ou seja, uma visão baseada no modelo de concentração/difusão /urbano/industrial.

Desta perspectiva, dois objectivos se colocam à política regional: o primeiro prende-se com a redução das consequências negativas das consequências espaciais da integração funcional sócio-económica e o segundo com a redistribuição do crescimento das áreas centrais desenvolvidas para as áreas menos desenvolvidas.

Em torno desta estratégia de desenvolvimento, emanam críticas e limites, a avaliar pelo ritmo acelerado do crescimento económico, de crescimento demográfico, de sobreutilização dos recursos naturais e da produção de resíduos, impondo-se uma contenção que viabilizasse a durabilidade ou sustentabilidade do desenvolvimento. Colocando-se em causa a ameaça eminente do ecossistema e as próprias relações entre os homens, onde o futuro já não tem futuro (Henriques, 1990).

O paradigma chegou ao fim nos princípios dos anos 70, quando entrou em crise o modelo fordista e surgiu, no final da década e início dos anos 80, o *paradigma territorialista* do desenvolvimento regional como uma reacção ao esgotamento dos modelos e políticas regionais tradicionais e constituiu uma das mudanças mais importantes que tiveram lugar na teoria do desenvolvimento económico nas últimas décadas.

A persistência das desigualdades regionais, a consideração dos tempos da crise económica e dos espaços da crise do desenvolvimento, constituíram o principal elemento de partida para outras abordagens do desenvolvimento, as quais se distanciam das propostas difusionistas, e, embora revelando uma perspectiva analítica comum, têm vindo a ser sistematizadas sob três designações: "*territorialista*" (Friedmann e Weaver, 1979; Pecqueur, 1987; Henriques, 1990); "*frow below*" (Stohr e Taylor, 1981) e "*endógeno*" (Greffé et al., 1986) (citados em Santos e Baltazar, 2005:14). O desenvolvimento que se alcança, através da mobilização integral dos recursos das diferentes regiões para a satisfação prioritária das necessidades das respectivas populações deve ser desencadeado, ao nível das mais pequenas unidades territoriais. A nova política de desenvolvimento territorial pretende separar os desequilíbrios através da promoção do desenvolvimento de todos os territórios, com potencialidades de desenvolvimento competitivo (Henriques, 1990).

As novas perspectivas de desenvolvimento, opostas à difusionista, têm algumas

---

divergências, que se centram privilegiadamente quer na construção do objecto quer nos contextos empíricos considerados à partida, entre elas existe convergência na conceptualização base das suas problematizações, especificamente no que concerne à noção de espaço a operacionalizar com vista à promoção do desenvolvimento. Os territorialistas entendem o espaço como espaço social, e os recursos, como recursos mobilizáveis pelos actores, que se transformam em factores de desenvolvimento apenas e quando há capacidade de emergência de protagonismos que permitem operacionalizá-los.

A política económica baseia-se numa teoria que propõe que o crescimento não tem que ser necessariamente polarizado, mas que pode ser difuso e propõe-se desenvolver um território, utilizando o potencial existente nele próprio. Deste modo, gradualmente, foi-se abandonando a política regional tradicional, assente numa estratégia de “*cima para baixo*”, um modelo de crescimento concentrado e orientado para a redistribuição espacial das actividades económicas, utilizando, para tal, recursos exteriores à áreas assistida, foi sendo progressivamente substituído, como refere Vasquez-Barquero (1995), por uma orientação de “*baixo para cima*”, que procura ultrapassar os desequilíbrios regionais através do apelo não só a factores externos mas, também, aos recursos próprios dos territórios.

O ponto de partida dos territorialistas é a crítica de uma perspectiva do desenvolvimento que assenta na maximização das oportunidades económicas, entendidas como sendo exteriores às estratégias dos actores e os factores culturais associados aos diferentes meios.

O paradigma do desenvolvimento endógeno consiste, de acordo com Matos (1998), numa multiplicidade de factores, nomeadamente a mobilização integral dos recursos humanos, naturais e institucionais, associada a uma forte mobilização da população, assim como das suas estruturas políticas e sociais organizadas numa base territorial, passando o território a ser entendido como um recurso de dimensões múltiplas, ao reflectir as interdependências entre factores, desencadeadas e controladas numa base territorial “*de baixo para cima*”, mobilizando de forma integral os recursos disponíveis (Matos, 1998).

A própria expressão “*desenvolvimento endógeno*” ou “*desenvolvimento a partir de baixo*” espelha, na opinião de Polèse (1998) “ (...) a esperança de o próprio meio local poder iniciar um processo de desenvolvimento que dê origem a uma economia regional próspera, baseada nas iniciativas e nos conhecimentos técnicos (no “*saber-fazer*”) dos habitantes e das empresas da região” (Polèse, 1998b:218).

O modelo de desenvolvimento defendido pelos territorialistas, embora surja como

---

alternativo ao modelo de “*cima para baixo*” ou de concentração, apresenta um elevado grau de compatibilidade com o mesmo, o que nos permite afirmar que o processo de desenvolvimento beneficiará se incorporarem elementos de ambos.

## 2. Desenvolvimento local como um novo paradigma

Apesar de nos anos 50 e 60 já existirem algumas iniciativas pontuais de desenvolvimento comunitário, em termos históricos, podemos considerar que o conceito de desenvolvimento local, tal como tem sido apresentado por diversos autores, é um fenómeno de matriz ocidental com particular incidência na Europa após a II Guerra Mundial. Porém, só a partir, dos anos 80 e 90 do século XX, com o paradigma territorialista e com as respostas da sociedade civil, começou a ganhar importância, “*em toda a Europa se exploraram, neste período, formas inovadoras de investir na valorização, multidimensional, na emancipação criadora das pessoas, procurando-se incrementar a responsabilidade de indivíduos e colectividades sobre o futuro dos territórios em que se integram.*” (Animar, 2003:29). Embora se inspire numa diversidade de experiências que remontam às primeiras formas de afirmação descentralizada da sociedade, economia e território, em elementos da história da inovação social no contexto do colonialismo interno e externo de países europeus e dos EUA, o nascimento do desenvolvimento local na Europa tem como base de referência, a França, após as leis de descentralização de 1981. De facto, “*em 1982 os Estados Gerais “des pays...” proclamam o “acto de nascimento do desenvolvimento local em meio rural” (Coulmin, 1986), ao mesmo tempo que se institucionalizava o “desenvolvimento social” em meio urbano (Mengin e Masson, 1989).*” (Animar, 2003:29).

O conceito de desenvolvimento local é alicerçado nos pressupostos do paradigma territorialista e nas inúmeras e variadas experiências preconizadas no terreno em todo o mundo, inclusivamente em Portugal.

O processo de desenvolvimento preconiza que cada espaço social, de forma autónoma e participada, deve assegurar uma relação aberta com a região onde se insere, em que o respeito pelas especificidades, necessidades e capacidades próprias são condição essencial.

Como defende Simões Lopes (2006), o desenvolvimento tem de ser para as pessoas, não para algumas mas para todas, onde quer que vivam. A variável espaço não pode, assim, deixar de ser considerada na análise, uma vez que explicitamente se tem em conta, no conceito de desenvolvimento, o local onde as pessoas vivem, ou seja, é promovido e realizado pelos seres humanos, tendo, em conta melhorar a sua qualidade de vida, em termos individuais e colectivos, através de laços de cooperação entre os vários actores locais que existem num determinado território, em que a participação de todos

é fundamental para a preconização de processos de desenvolvimento sustentados que possibilitem melhoria de vida significativa das comunidades.

Trata-se da possibilidade das populações poderem expressar uma ideia de futuro num território, visto de forma aberta e flexível, onde esteja ausente a noção de espaço como fronteira, executando acções que possam ajudar à (re) contrução desse futuro. Em termos de objectivos, seria promover a melhoria da qualidade de vida das pessoas, bem como aumentar os seus níveis de auto-confiança e organização (Fragoso, 2005).

Por outro lado, a implementação de políticas conducentes ao desenvolvimento diferem consoante a zona geográfica em que ocorrem, pelo que importa conhecer os diferentes problemas e oportunidades de cada país, região ou localidade, em particular, não havendo receita nem modelo que possa transitar de um processo a outro, sem adequação ao contexto local, a acções concretas de desenvolvimento que não podem ser desenhadas e implementadas de forma abstracta. E, como tal, o diagnóstico e as respostas locais tomam formas diferentes em cada território, em função das suas condições específicas, dos seus recursos naturais e humanos, da abertura da economia local, da sua especialização produtiva e da sua capacidade de organização, ou seja, os processos de desenvolvimento local têm por base o território e a identidade cultural do local, e baseados na valorização dos recursos locais nas suas diferentes formas. São evolutivos, podem e devem ser ajustados durante o seu desenvolvimento.

O investimento na reanimação das capacidades locais é um elemento fundamental do desenvolvimento local. Este investimento passa por estratégias diversas que implicam um reforço e consolidação de parcerias entre agentes oriundos do exterior e agentes dinâmicos do interior de uma dada zona. O desenvolvimento só se realiza plenamente quando se contempla a participação activa das pessoas e das organizações, em torno dos seus problemas e dos valores onde radica a sua identidade.

Cada espaço social deve procurar assegurar uma relação aberta com a região mais vasta, em que se insere, e em que o respeito pelas especificidades, necessidades e capacidades próprias constituam os pilares essenciais em que assenta o novo processo de desenvolvimento. Assim, este conceito de desenvolvimento local caracteriza-se pela interpenetração das três dimensões do ser humano (individual, colectiva e ambiental), e por uma ruptura que exige verdadeiros actores sociais e não apenas simples figurantes.

É importante a participação e consciencialização dos elementos da comunidade e do exterior, num processo colectivo e de estabelecimento de relações<sup>2</sup>.

Considerado como um projecto, pluridimensional que incide numa determinada comunidade, o *desenvolvimento local* é sabidamente marcado pela cultura do contexto em que se situa. Por outras palavras, podemos dizer que cada realidade local apresenta

características próprias e muito específicas e, como tal, o seu processo de desenvolvimento segue um caminho específico, ou seja, existem tantos desenvolvimentos locais como existem locais.

Este modelo faz apelo ao *empowerment*, ou seja, à mobilização de todos os recursos e potencialidades existentes nas comunidades territoriais, com vista à satisfação das necessidades fundamentais das populações. Nesta medida, torna-se premente aumentar o poder das populações, no sentido de serem estas a delinear o seu próprio caminho “*bottom up*”, porque são elas que melhor conhecem os seus problemas, bem como as oportunidades e as necessidades não satisfeitas. No entanto, para isso acontecer, é preciso que se estabeleçam mecanismos de participação, no processo de desenvolvimento, e que exista um investimento em capital humano, nomeadamente, através da educação e da formação profissional. A diferença entre locais, regiões e países ao nível de desenvolvimento, não se encontra simplesmente nos recursos naturais, mas também nas capacidades dos seus habitantes e, estes devem ser tidos como requisitos imprescindíveis no processo de desenvolvimento (Figueira e Garcia 2005).

Roque Amaro, considera que existem dez elementos que se constituem como os princípios estratégicos e orientadores do desenvolvimento local, os quais devem estar presentes nas diversas iniciativas, pois só assim é possível falar de desenvolvimento local. Assim, deverá entender-se este conceito como um processo de transformação, de mudança, que recusa a conservação, centrado numa comunidade humana de pequena dimensão, demográfica e geográfica, que se reconhece numa identidade comum e é capaz de se mobilizar em dinâmicas de solidariedade activa, que parte da existência de problemas/necessidades não satisfeitas a que se procura responder, antes de mais a partir da mobilização das capacidades locais (endógenas) mas articulando-as com os recursos exógenos, numa perspectiva de fertilização mútua, o que implica uma pedagogia e uma metodologia de participação, pressupondo uma dinâmica de *empowerment*. Assume uma lógica multidimensional e integrada, que prevê um trabalho em parceria, com impacto tendencial em toda a comunidade e, segundo uma grande diversidade de protagonistas, processos, caminhos e resultados (Amaro, 2004).

O sucesso de uma região dependerá, em última análise, da sua capacidade de chamar a si a resolução dos seus problemas, de organizar vários agentes em torno de objectivos comuns, e de adaptar-se e ajustar-se com sucesso às pressões externas. As fontes de desenvolvimento residem, deste modo, na própria população, no seu sentido de comunidade e, talvez mais importante que tudo, no seu espírito de inovação e iniciativa (Polèse, 1998a).

### **3. O desenvolvimento local em áreas rurais de baixa densidade: um instrumento fundamental**

Hoje, o mundo rural Português apresenta mutações estruturais profundas, originadas pelo modelo de desenvolvimento económico adoptado (paradigma funcionalista) e pelos efeitos das políticas sectoriais (sobretudo agrícolas e regionais) seguidas, durante o período do Estado Novo até à actualidade, porque não reflectiram as verdadeiras necessidades das comunidades locais.

É neste quadro que desde a década de 70, o conceito de desenvolvimento rural tem tido um papel primordial, enquanto base de reflexão de inúmeros autores, um pouco por todo o mundo, inclusivamente em Portugal e que tem subjacente um conjunto de processos de desenvolvimento, que pretendem melhorar as condições de vida das pessoas que vivem em áreas rurais<sup>3</sup>, através da valorização e mobilização de todos os recursos endógenos, no sentido de promover processos que respeitem e articulem princípios de: eficiência económica, equidade social e territorial, qualidade patrimonial e ambiental, sustentabilidade, participação democrática e responsabilidade cívica.

O quadro das políticas que têm vindo a ser implementadas como resposta à problemática do desenvolvimento rural revela enormes deficiências, por parte do Estado Português para contrariar a situação de despovoamento acelerado e pobreza do mundo rural.

A nível Europeu, desde 1987 que o desenvolvimento rural começou a ser considerado como uma necessidade social e política, atitude esta reforçada pela Comissão das Comunidades Europeias (1988) reconheceu que a ruralidade é uma virtualidade que se concretiza através de formas criativas e diferenciadas de uma comunidade local, que devem assumir a civilização, em estreita relação com o território em que vive e trabalha, tendo surgido a necessidade de reformular políticas e instrumentos de ordenamento e desenvolvimento rural<sup>4</sup>. Com o objectivo de solucionar os problemas das áreas rurais, a União Europeia apoiou-se nos princípios do desenvolvimento integrado do aumento da cooperação e do envolvimento dos agentes locais e definiu um conjunto de políticas e instrumentos que visavam garantir a disponibilidade de recursos para o desenvolvimento socioeconómico, a viabilidade do sector agrícola, a diversificação das actividades não agrícolas e a salvaguarda dos recursos naturais e ambiente.

Com a adesão de Portugal à União Europeia (1986), iniciou-se um processo de ajustamento das políticas, levando o governo a constituir o desenvolvimento rural, como um dos pilares fundamentais no desenvolvimento a nível regional e nacional. Com a reforma da PAC (*Política Agrícola Comum*), em 1992, partiu-se de uma situação em que as políticas de desenvolvimento rural eram muito generalistas e incipientes, entendidas unicamente como políticas de desenvolvimento agrícola, para um cenário em que o

Turismo e a Preservação do Ambiente são alvo de todas as atenções, consequência da alteração do papel que o espaço rural pode ter nos processos de desenvolvimento e na introdução de políticas especificamente concebidas para determinados fins.

A reavaliação do papel da agricultura e a abertura de novos caminhos produtivos (por exemplo: turismo e produtos locais de qualidade) são hoje questões-chave no sucesso das políticas de Desenvolvimento Rural, considerado como instrumento na reestruturação da sociedade com o território (DGDR, 1997).

No contexto das políticas agrárias estruturais, estas têm-se mantido na sua essência inalteradas, embora com uma vertente cada vez mais global em termos rurais, e estiveram, até 1999, reunidas no QCA II, juntamente com as restantes políticas de desenvolvimento regional<sup>5</sup>.

Na última década, os contextos territoriais de baixa densidade adquiriram uma ressonância crescente com as políticas públicas orientadas para o desenvolvimento local, através de um maior aprofundamento das intervenções territoriais, no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA).

Actualmente, no QREN (2007 - 2013), a política de desenvolvimento rural centra-se estrategicamente em três instrumentos principais: 1) Orientações estratégicas da União Europeia para o desenvolvimento rural; 2) Plano Estratégico Nacional; 3) Programa de Desenvolvimento Rural executado com o apoio do FEADER<sup>6</sup>. O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) é um instrumento de referência para a preparação da programação do FEADER, e é executado através do Programa de Desenvolvimento Rural – PRODER<sup>7</sup>.

Deste modo, em Portugal, alguns Programas Operacionais (PO), Regionais do QCA III, acolheram o conceito de Áreas de Baixa Densidade (ABD), designadamente no âmbito das Acções Integradas de Base Territorial, incluídas no Eixo 2 daqueles Programas, ao mesmo tempo que a Iniciativa Comunitária Leader continuou a desempenhar um papel notável na dinamização de pequenas iniciativas em espaços rurais<sup>8</sup>. Trata-se de intervenções cuja experiência interessa reter, ao apresentar-se como um novo instrumento de intervenção para o mesmo tipo de territórios – *Programa de Valorização Económica dos Recursos Endógenos*, que funciona como a materialização de um instrumento de política horizontal – as Estratégias de Eficiência Colectiva – que visa estimular o surgimento de conjuntos integrados de iniciativas, na medida em que delas se podem retirar ilações sobre o que importa fazer nesses territórios. O PROVERE, surge neste contexto, não como mais um programa de financiamento directo de iniciativas, visto que o seu financiamento provirá dos Programas Operacionais do QREN. Emerge como uma nova filosofia de intervenção específica para os territórios de baixa densidade,

que não se circunscreve apenas às zonas do Interior, ou seja, aparece como uma política pública, para inverter todo um ciclo vicioso que tende a ser gerado nos territórios de baixa densidade e que a figura nº 1 ilustra.

Figura nº 1 – Causalidade circular nos territórios de baixa densidade



Fonte: adaptado do MAOTDR, 2008

Actualmente, o grande desafio que se coloca nos processos de desenvolvimento, em áreas rurais de baixa densidade, é tentar inverter as tendências de despovoamento e do envelhecimento e das baixas qualificações das pessoas. Os territórios de baixa densidade são em regra espaços que se debatem com muitas dificuldades, mas que, simultaneamente, têm um conjunto de potencialidades que podem ser aproveitadas para a criação de emprego e de valor<sup>9</sup>, sem colocar em causa a sustentabilidade local. Como defende o *Plano Estratégico de Desenvolvimento Rural*, o desenvolvimento rural, deve ser, “sustentável e harmonioso, todas as vertentes devem ser consideradas e articuladas: não há desenvolvimento rural sem desenvolvimento económico e social, e não há desenvolvimento rural sem economia empresarial competitiva, actue esta no sector ou fora dele.” (MADRP, 2007:54).

No fundo, o PROVERE apresenta-se como um Plano Integrado de Desenvolvimento de Território de Baixa Densidade, ou seja, uma estratégia orientada para a melhoria da competitividade de um território de baixa densidade, que visa reforçar o valor económico de recursos endógenos e tendencialmente inimitáveis (recursos naturais, património histórico-cultural e saberes tradicionais ou outros), numa estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo. Assim, entende-se como crucial factor/estratégia que os

principais actores de desenvolvimento se organizem em rede, no estabelecimento de parcerias privadas e públicas, para a implementação de programas de acção integrados.

Ao olharmos para o mundo rural observamos que este apresenta um potencial muito significativo, o qual assenta na sua enorme diversidade de locais e recursos. Nesse sentido, essa diversidade deve ser respeitada e preservada, e isso é conseguido através da definição de soluções estruturantes, que têm de ser adaptadas às características e particularidades locais. Nesta perspectiva, a grande aposta para o futuro, ao nível da revitalização do mundo rural, passa por intervenções directas junto das comunidades locais, procurando-se aproveitar as vantagens locais e pelo estímulo de actividades que valorizem e incrementem o uso sensato dos recursos existentes, em complementaridade com a actividade agrícola, ponderando, de forma sistemática, os impactos sociais, culturais e ambientais de todo o processo<sup>10</sup>. É também fundamental reconhecer e privilegiar o potencial humano existente, como principal pilar de sustentação do desenvolvimento rural, pois o mesmo possui uma capacidade insubstituível na regulação de situações disfuncionais da sociedade rural para desencadear intervenções que garantem relações equilibradas e duradouras, perspectivando o aumento do nível de qualidade de vida das gerações futuras.

#### **4. O binómio turismo/áreas rurais**

Os territórios de cariz marcadamente rural estão a atravessar um processo de mudança irreversível, o que se deve, como na grande maioria dos territórios rurais da União Europeia, ao êxodo populacional e à depressão económica associada ao declínio das actividades tradicionais.

A aplicação do paradigma do crescimento económico, dominante nas últimas décadas, acentuou o fosso entre espaços urbanos e os espaços rurais. Este paradigma e a sua aplicação traduziu-se numa subalternização dos espaços rurais, relativamente aos espaços urbanos, sendo que grandes áreas rurais foram marginalizadas por todo este processo (Valente e Figueiredo, 2003).

A regressão populacional que se verifica nas áreas rurais em maior “depressão”, tem vindo a suscitar preocupação crescente por parte de diversas entidades na procura de medidas que contrariem ou atenuem os efeitos gravemente prejudiciais ao nível do êxodo rural e do envelhecimento demográfico. Desde os incentivos de âmbito local, para a fixação de população jovem, passando pelo reforço de investimentos públicos, pela promoção de planos de correcção das assimetrias regionais, até a algumas iniciativas comunitárias, há um largo conjunto de medidas que têm vindo a procurar solucionar os problemas dos territórios.

Consequentemente, as estratégias de desenvolvimento dos territórios rurais têm vindo a apontar o Turismo como um dos sectores fundamentais para o desenvolvimento de territórios menos favorecidos, pois potencia a sua reconstituição e preservação, contribuí para o desenvolvimento da economia local, através da criação de novos empregos, quer na área do Turismo, quer na área das actividades artesanais e proporciona outras fontes complementares de rendimentos.

As recentes transformações tem desencadeado, nas áreas rurais, novas dimensões e novos valores como espaços de recreio e lazer, como espaços de reserva de recursos e bens ambientais e também como espaços de memória e herança cultural.

Na opinião de alguns autores, como Balabanian (1999), *“quando não sabemos mais o que fazer por uma região rural frágil, quando o êxodo populacional parece ser inexorável, quando tudo o que podemos imaginar como apoio à agricultura e aos agricultores parece ineficaz, um recurso é aparentemente sempre fácil: o turismo verde, ou seja, o turismo integrado nos espaços e nas sociedades rurais – i.e. o turismo integrado nos espaços e nas sociedades rurais.”* (Balabanian, 1999:255 citado em Figueiredo, 2004:73). Esta tem sido a estratégia seguida, quer no âmbito da União Europeia, quer em Portugal, ao longo da última década.

A redefinição do papel das áreas rurais induziu transformações para estas áreas, passando o desenvolvimento rural, pelo menos teoricamente, a ser uma das maiores preocupações ao nível da União Europeia e também no contexto nacional.

Assim, o Turismo é, actualmente, em Portugal, como no contexto da maior parte dos países da União Europeia, encarado como uma importante ferramenta de desenvolvimento rural. Deste modo, segundo Cavaco (1999), o turismo tem vindo a ser reconhecido institucionalmente *“pelas suas potencialidades como factor de desenvolvimento, a várias escalas, da nacional à local. São efeitos múltiplos e de grande visibilidade aos seus impactos, directos, indirectos e induzidos”* (Citada em Figueiredo, 2004:74). O Turismo contribui, ainda, para a dinamização, diversificação e modernização da produção local, isto porque o consumo turístico se caracteriza pela sua heterogeneidade e arrasta simultaneamente, de forma directa ou indirecta, distintos sectores.

Neste ponto, é de destacar a possibilidade que o Turismo proporciona tentando recuperar e revigorar produções agrícolas e artesanais que, de outro modo, tenderiam a desaparecer.

Contudo, para que o Turismo se possa constituir como um instrumento de desenvolvimento destes territórios, será crucial um esforço por parte das diferentes regiões na criação de produtos e serviços turísticos inovadores e diversificados, o reforço das parcerias estratégicas de actuação e o investimento no equilíbrio ambiental e na

valorização do património cultural, através de estratégias adequadas, no qual os “actores” territoriais devem desempenhar um papel essencial.

Um dos factores estratégicos do desenvolvimento económico em geral, e do desenvolvimento turístico, em particular, é a existência de redes de cooperação entre as empresas e as instituições, na medida em que facilitam a partilha, quer de recursos, quer de conhecimentos e formas de actuação, bem como a convergência de esforços, estimulando a dinâmica económica e o desenvolvimento.

Se pensarmos numa actividade que use os recursos próprios, endógenos, com vinculações a montante e a jusante, este será o caso da actividade turística que utiliza os recursos do território, fazendo-o de forma tanto mais eficiente quanto o seu planeamento seja correcto e integre as restantes actividades produtivas locais.

Um Turismo moderno associado à reconfiguração das actividades de lazer, assumindo-se como um fenómeno de (des)territorialização, na medida que possibilita a deslocação dos indivíduos noutros cenários reais ou imaginários, e de (re)territorialização, ao expressar a procura de sentidos que buscam conferir às suas identidades.

Neste sentido, será crucial para qualquer modelo de desenvolvimento que se procure a coesão social e tente minimizar a globalização económica, o que exige repensar as relações sócio-económicas das populações que, ainda, vivem nos territórios mais desfavorecidos, criando condições para a sua ascensão económica, social e cultural, aliadas ao desenvolvimento de multi-actividades, geridas por parcerias público-privadas, de modo a que, funcionando em rede, potenciem e promovam os recursos endógenos do território, tornando-o atractivo, pela criação de riqueza que poderão proporcionar, quer aos que ainda aí vivem, quer aos que, por opção aí venham a refazer a sua forma de estar em sociedade.

### **Considerações finais**

Nos últimos anos muito se tem discutido as fortes modificações que o mundo rural sofreu, fruto dos diversos modelos de desenvolvimento aplicados nas comunidades rurais. Um cenário que obriga a repensar em novas estratégias de desenvolvimento a implementar nas áreas rurais.

De facto, está ainda por implementar o modelo de desenvolvimento capaz de devolver a estes territórios o lugar que deverão ocupar no quadro regional, nacional e europeu, sendo crucial aproveitar o potencial endógeno desses territórios.

É dentro deste quadro que, qualquer modelo de desenvolvimento que procure a coesão social e tente minimizar a globalização económica, terá que repensar as relações sócio-

economicas das populações que ainda vivem nos territórios mais desfavorecidos, criando condições para a sua ascensão económica, social e cultural, aliadas ao desenvolvimento de multi-actividades, geridas por parcerias público-privadas, de modo a que, funcionando em rede, potenciem e promovam os recursos endógenos do território, tornando-o atractivo, pela criação de riqueza que poderão proporcionar, quer aos que ainda aí vivem, quer aos que, por opção ai venham a refazer a sua forma de estar em sociedade. A riqueza dos recursos endógenos, naturais e patrimoniais, o saber das populações, as sensações e os conteúdos de uma vida ancestral, são factores capazes de atrair nichos de procura do mercado turístico.

### **Bibliografia**

- Amaro, R. R. (2004). A animar nos caminhos e desafios do desenvolvimento local em Portugal. In *Contributo para a história do desenvolvimento local em Portugal* (pp. 80-81). Vialonga: Animar.
- Amaro, R. R. (2003). Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação? – Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, Janeiro/Julho, 35–70. Lisboa: Centro de Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Amaro, R. R. (2001). O conceito de desenvolvimento local no quadro da revisão do conceito de desenvolvimento. In *Desenvolver (Des) envolvendo – reflexões e pistas para o desenvolvimento local* (pp. 155-169). Messejana: ESDIME – Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste.
- Amaro, R. R. (1991). Lógicas de espacialização da economia portuguesa. In *Sociologia – problemas e práticas* (pp. 161-182). Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Amaro, R.R. (1990). Desenvolvimento e injustiça estrutural. *Communio – Revista Internacional Católica*, 5, 448-459.
- Animar (2003). *Guia das organizações e iniciativas de desenvolvimento local*. Vialonga: Animar.
- Comissão das Comunidades Europeias (1988). *The future of rural society*. Bruxelas: Boletim da Comissão das Comunidades Europeias 4/88.
- Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (1997). *Desenvolvimento rural – novas realidades e perspectivas*. Lisboa: DGDR.
- Figueira, E. & Garcia, A. (2005). Desenvolvimento local no Alentejo. O papel relevante da relação comunidade/território e da educação de adultos. In *Sociologia em diálogo* (2) (pp. 221-235). Évora: Centro de Investigação em Sociologia e Antropologia

“Augusto da Silva”.

- Figueiredo, E. (2003). “«Quantas mais “Aldeias típicas” conseguimos suportar?» Algumas reflexões a propósito do turismo como instrumento de desenvolvimento local em meio rural”. In O. Simões & A. Cristóvão(2005). *Turismo em espaços rurais e naturais*, (pp. 65-81). Coimbra: Instituto Politécnico de Coimbra.
- Fragoso, A. (2005). Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: um ensaio baseado em experiência investigativas *Revista Lusófona de Educação*, 5, 63-83.
- Henriques, J. M. (1990). *Municípios e desenvolvimento – caminhos possíveis*. Lisboa: Escher.
- Lopes, A. S. (2006). Encruzilhadas do desenvolvimento: falácias, dilemas, heresias. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 41-61.
- Matos, A. J. F. (1998). O Ordenamento do Território nos Modelos de Desenvolvimento Regional. In *Emprego e Desenvolvimento Regional, Actas do V Encontro Nacional da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*, Vol. II (pp.1151-1167). Coimbra: APDR.
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (2008). *PROVERE. Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos. Das ideias à acção: Visão e Parcerias*. Lisboa: Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais.
- Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (2007). *Plano Estratégico Nacional – Desenvolvimento Rural 2007-2013*.
- Polése, M. (1998b). *Économie urbaine et regionale: logique spatiale des mutations économiques*. Cartago: Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Polése, M. (1998a). From regional development to local development: on the life, death and rebirth of regional science as a policy relevant science. In *Actas do V Encontro Nacional da APDR – Emprego e Desenvolvimento Regional, Coimbra*, Vol. I (pp. 59-70). Coimbra: APDR
- Rosado, M. B. (1997). *Desenvolvimento regional – contribuição para o seu estudo e planeamento*. Évora: CCRA.
- Santos, M. O. & Baltazar, M. S. (2005). *Experiências de desenvolvimento local na Região Portuguesa do Alentejo*. Itália: DELNET – Centro Internacional de Formação da Organização do Trabalho.
- Silva, M. M. (1964). Oportunidade do desenvolvimento comunitário em Portugal. *Análise Social*, 21(7/8), 498–510.
- Valente, S. & Figueiredo, E. (2003). O Turismo que existe não é aquele que ser quer ... In O. Simões, O. & A. Cristóvão (2005). *Turismo em espaços rurais e naturais* (pp.
-

95-106). Coimbra: Instituto Politécnico de Coimbra

Vázquez Barquero, A. (1995). A evolução recente da política regional. A experiência europeia. *Notas Económicas, Revista da Faculdade de Economia de Coimbra*, 6, 24-39.

## Notas

1 Isto é, do centro para a periferia que se baseia no pressuposto de que o desenvolvimento é desencadeado inicialmente em alguns sectores ou áreas geográficas expandindo-se a outros sectores e zonas periféricas, evidenciando a visão economista que caracteriza este modelo.

2 Para Roque Amaro (2003), este conceito resulta do cruzamento de duas contribuições significativas: “*a do paradigma territorialista, mais académico, e a das diversas experiências de terreno (via indutiva), que demonstrara, a sua viabilidade e pertinência num contexto de globalização.*” (Amaro, 2003:57).

3 A ruralidade assume-se como uma opção de civilização com características muito próprias e, desta forma, não pode nem deve ser vista como algo que se deve combater, ou seja, a ruralidade “*(...) adquire a qualidade de recurso endógeno sobre o qual se deverão ensaiar objectivos estratégicos para o Desenvolvimento dessa comunidade e desse território.*” (Figueira e Garcia, 2005:227).

4 Em 1988 “O Futuro do Mundo Rural” estabeleceu um primeiro conjunto de ideias interessantes, assumindo-se como uma reflexão global que introduz uma óptica de longo prazo e uma posição não exclusivamente agrária (Comissão das Comunidades Europeias, 1988).

5 E no que diz respeito a Portugal, o grande pacote de ajudas estruturais disponibilizava apoios destinados ao sector agrário e meios rurais que estavam agrupados no FEDER, no PAMAF, no LEADER II, no INTERREG II, no PPDR e, de certa forma, no RIME.

6 O FEADER surge como o único instrumento de financiamento da política de desenvolvimento rural e centra-se no aumento da competitividade dos sectores agrícola e florestal; na melhoria do ambiente e da paisagem rural e na melhoria da qualidade de vida das zonas rurais e desertificação da economia rural.

7 É um instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente para o período de 2007-2013 co-financiado pelo FEADER (Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural).

8 No primeiro encontro nacional sobre as áreas rurais de baixa densidade, realizado na mina de S. Domingos (Mértola) em Junho de 2006, os promotores e participantes estabeleceram um documento designado “*Uma Agenda para as Áreas Rurais de Baixa Densidade*”.

9 O “desfavorecimento” geográfico nem sempre implica o “desfavorecimento” socioeconómico.

10 Sendo disso exemplo o turismo, considerado actualmente, em Portugal como no contexto da União Europeia, um importante instrumento de desenvolvimento rural. Tal importância é nítida na maior parte dos programas e medidas de desenvolvimento para as áreas rurais que, a par com a revitalização ou redefinição da actividade agrícola, propõem o turismo como a panaceia para os problemas com que as áreas rurais se debatem na actualidade.

### **Correspondência**

#### **Paula Reis**

Lugar da Abadessa, Apartado 148

7301-901 Portalegre

paula.reis@ipportalegre.pt