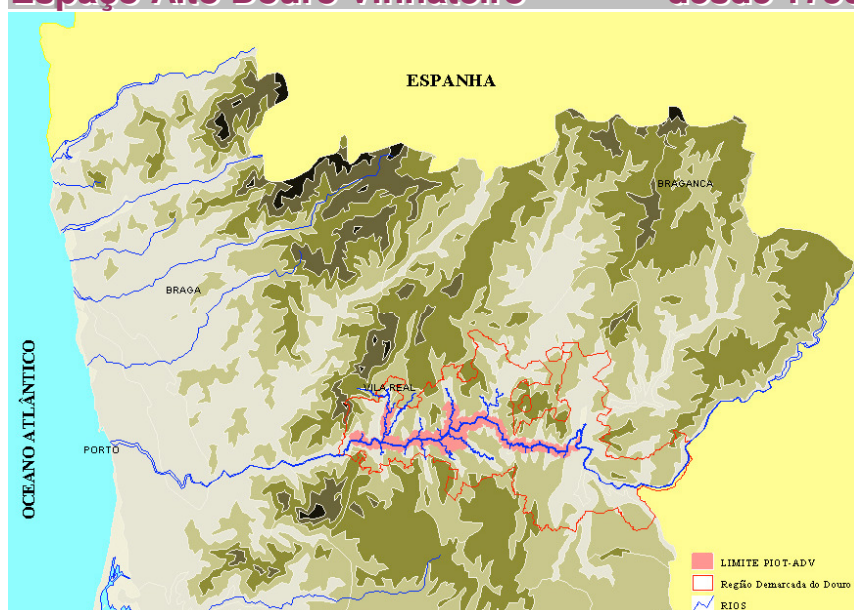


Diploma de especialização em “Gestão Pública – Desafios e Oportunidades da Administração Pública Portuguesa” DEGP

Espaço Alto Douro Vinhateiro desde 1756



Ana Tavares | Psicóloga
Fernando Pádua | Engenheiro Civil
Joaquim Coimbra | Arquitecto
José Carvalho | Engenheiro Mecânico
Orlando Sousa | Arqueólogo

Instituto da Droga e da Toxicoddependência
Direcção Regional de Cultura do Norte
Direcção Regional da Economia do Norte
Direcção Regional da Economia do Norte
Direcção Regional de Cultura do Norte

Trabalho elaborado e apresentado no âmbito do CADAP PORTO I – 2257/11 e DEGP PORTO 2009 3024/02

NOTA INTRODUTÓRIA

Espaço Alto Douro Vinhateiro – um modelo de gestão. Porquê? A constatação de um sentimento – por mais que se invista não se conseguiu atingir o “bem-estar” necessário. A população “autóctone” continua a demonstrar insatisfação. Terá o Estado falhado a sua função de impulsionar o desenvolvimento na região? A memória regista, desde 1974, uma preocupação constante pela remoção das vulnerabilidades do Alto Douro, definindo um conjunto de programas de desenvolvimento dos quais o PDRITM terá sido “pioneiro”. F. Gusmão – 1985:178 – afirmou “o projecto [PDRITM] não é o projecto definitivo de Trás-os-Montes e Alto Douro; ele é o primeiro passo dum projecto [...] a seguir a esta primeira fase, haverá outra fase e outra ainda, tudo dependendo da maneira como nós formos capazes de revelar eficácia no gastar dos meios que agora temos”.

Não restam dúvidas quanto à intenção do Estado só que o desenvolvimento não consiste apenas no aumento do produto. Então onde falhou o Estado? A diversidade de organismos públicos e instituições públicas e privadas que operam no Alto Douro Vinhateiro não indiciam ausência, antes pelo contrário. A proposta de inscrição na lista da UNESCO como património mundial resulta do valor que o Estado reconhece ao Vale.

Entendemos por isso que o objecto deste trabalho deveria abordar o “modelo de gestão” que melhor se adequasse à procura do melhor estar e removesse esse sentimento de insatisfação, que quase se assemelha a uma doença endémica da população do Douro.

“Development is a measure of Human freedom” (Amartya Sen)

Sem dúvida que a população do Douro ao manifestar toda esta insatisfação está a expressar preocupação com questões como a racionalidade, a eficiência e a capacidade de intervenção do Estado.

Metodologicamente o trabalho foi orientado para uma pesquisa sobre a génese da região demarcada, a presença do Estado na região e uma proposta de gestão fundada nos princípios da “good governance”.

NENHUM PAÍS É FEITO PARA A DEMOCRACIA. ESTA CONSTRÓI-SE

“Começa em Miranda e acaba na Foz, este calvário. Começa em pedra e água, e acaba em pedra e água. Como nos pesadelos, não há nenhum intervalo para descansar. Entra-se e sai-se do transe em plena angústia.”

TORGA, M. (2007). *Portugal*. Lisboa: 1ª Edição Dom Quixote.

Espaço Alto Douro Vinhateiro **desde 1756**

01 - DIAGNÓSTICO

01|01 - INTRODUÇÃO

Interessa nesta fase da formação identificar, avaliar e caracterizar, para formar uma opinião e propor um documento de gestão para o território classificado Património Mundial da Humanidade pela UNESCO em 13 de Dezembro de 2001.

O Douro, região servida pelo vale do único rio que atravessa o país de nascente para poente, foi desde sempre um lugar de interesse nacional muito procurado por todas as gerações. Apesar deste interesse generalizado é no século xviii que o país olha definitivamente para este território com intenções administrativas reguladores de actividades que muito haveriam de contribuir para o crescimento económico da região a partir da cidade do Porto.

No âmbito das políticas pombalinas de fomento económico e reorganização comercial do país, de inspiração mercantilista, assente na formação de várias companhias monopolistas, a quem se atribuíram muitos privilégios, foi em 10 de Setembro de 1756 criada a Companhia Geral de Agricultura das Vinhas do Alto Douro, destinada a garantir e promover, de forma articulada, a produção e comercialização dos vinhos do Alto Douro,

ainda para travar a concorrência de outros vinhos nacionais de qualidade inferior, a limitar o predomínio e mesmo o controlo desta potencial actividade económica pelos ingleses e aumentar os rendimentos da Coroa provenientes da comercialização dos vinhos desta região, que vieram a ser das maiores fontes de receita do Estado.

A criação do Marquês de Pombal tem a ver, por um lado, com a política de nacionalização do sistema comercial português, arredando ou limitando drasticamente, neste caso, a preponderância dos ingleses no sector dos vinhos e, por outro lado, com a crise que os vinhos do Douro conheceram de 1740 em diante, sobretudo entre 1740 e 1755, traduzida na baixa das exportações e dos preços e no desprestígio do produto no seu principal mercado, o inglês.

Não foi a primeira criação do marquês, porque tinha anteriormente formado outras companhias, nem a última, mas foi aquela que mais viva resistência popular suscitou e a que mais ataques sofreu por parte dos comerciantes ingleses. Foi a que obteve resultados mais profícuos e duradouros, desenvolvendo uma acção contínua e eficaz na defesa da qualidade do Vinho do Porto, foi ainda a que revelou maior duração temporal, quer como empresa majestática dotada de inúmeras prerrogativas, quer como mera sociedade comercial, de tal forma que, sob esta designação, mantém-se até aos dias de hoje, conservando a original denominação e marca comercial.

Nenhuma outra empresa se lhe pode comparar na nossa história contemporânea, pela importância económica de que a sua actividade se revestiu para o Porto e para o país, pela diversidade e multiplicidade de competências e privilégios que assumiu, mas também pela força dos lóbis que organizou ao longo da sua existência, mantendo sempre representantes e agentes seus, formal e informalmente, no centro do Poder, em Lisboa e no Rio de Janeiro, junto dos órgãos de soberania – no governo desde sempre e no parlamento de 1821 em diante – e ainda pelas paixões e polémicas que desencadeou.

Nenhuma outra instituição foi objecto de tantos opúsculos, memórias e representações, contra e a favor da sua existência. Nenhuma outra empresa nacional foi tão debatida, criticada e defendida na imprensa e no parlamento, até 1853.

Ora aqui está um caso que pode merecer a nossa atenção para um estudo mais profundo do que tínhamos, como ficou após a iniciativa do de 1756 e que consequências resultaram de tamanho investimento, que lições ficaram, e agora, de novo, estamos perante um território para reinventar, por força dos seus actuais desígnios, no sentido de como pode ser possível uma gestão que contribua para a sustentabilidade de uma extensão região de 26.000 hectares. Interessa-nos, de modo particular, olhar para e por um património que vive do produto do homem com a natureza, por uma diversidade unitária, território rico com benefícios pobres, para a orientação de um futuro.

01|02 – UM PROCEDIMENTO GESTIONÁRIO

01|02-01 A IDEIA ILUMINISTA

A constituição da Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro em 10 de Setembro de 1756 impõe um conhecimento do ambiente jurídico dominante, além do quadro local justificativo e impulsionador desta medida, á época, inovadora, para adoptar numa região, por excelência, vinícola, demarcada e regulamentada, que se destacou das outras demarcações.

Nesta medida legislativa, do início da segunda metade do século xviii, enquadrou-se o pensamento jurídico-político dominante na Europa que marcou decisivamente a evolução do direito em Portugal, bem como na progressiva relevância das designações geográficas procurando uma autonomia jurídica ainda hoje problemática no domínio multilateral.

O século xviii, legado da renascença e do humanismo no que concerne à valorização do homem e da sua razão, contribuiu de forma decisiva para a transformação do pensamento jurídico e a sua herança, ainda hoje, está presente no nosso ordenamento jurídico.

A época iluminista, da ilustração ou das luzes, caracteriza-se, nos elementos que nos importa sublinhar, pelo racionalismo, naturalismo, cientismo e estatismo. O racionalismo – o homem que ousa saber, nas palavras de Kant – traduz-se na compreensão do mundo e da vida a partir da razão humana. Uma razão subjectiva e crítica que é referência de validade de tudo o que circunda o homem “um juiz omnisciente de todas as coisas”. Com

o naturalismo deixamos de pertencer a dois mundos – tudo é natural. O cientismo explica os fenómenos causais e racionais, porque a vida e o movimento são compreendidos pelas leis da física e da química. Finalmente, o estatismo que modera as tendências individualistas que prejudicam a sociedade e que assenta em teses contratualistas, dos pensamentos de Hobbes, John Locke ou Jean Jacques Rousseau.

Entre nós tivemos um iluminismo à italiana ou moderado e não revolucionário, anti-histórico ou anti-religioso como se verificou noutros países, por isso a mentalidade nacional foi influenciada pelo iluminismo que nos foi trazido, designadamente, por Luís António Verney, um estrangeirado, e concretizado pelas reformas pombalinas.

No domínio das fontes do direito a exaltação do racionalismo implicou renovações. A fonte do direito é a razão humana – a lei enquanto expressão dessa razão. Uma lei que além de ser geral e abstracta, é segura, certa e clara, como principal instrumento do despotismo esclarecido e de transformação social. A onipotência da razão implicou a decadência do costume, por ser incerto e virado para o passado, transformado à luz do crivo da razão, e do argumento de autoridade por assentar na lógica de probabilidade, quando agora se pode alcançar a verdade.

Se a razão pode alcançar a certeza e a verdade, a lei é a principal fonte do direito, num processo progressivo de centralização do poder iniciado em meados do século xiii por influência do renascimento do direito romano, mas se conjugada com a autoridade chega ao absolutismo iluminado. No quadro do movimento iluminista a lei é não apenas expressão exclusiva da vontade do poder régio, mas também tende a ser a única fonte de juridicidade.

Assim, Rei e Razão são as fontes do direito e a Lei é a expressão da Razão.

01|02-02 O DESPOTISMO ESCLARECIDO

O despotismo é uma forma de governo que caracterizou a Europa do século xviii que exalta o Estado e o poder do soberano e é fundado nos ideais do iluminismo, aquele que impõe, despoticamente, as Luzes. Assim, o Estado adopta reformas administrativas e

jurídicas, intervém na economia, dirige a educação, tudo em nome da felicidade dos povos, em nome das Luzes.

Uma razão iluminada que reformará a sociedade, conduzindo-a a justos fins, que utilizará a legislação para bem governar a sociedade, isto é, um déspota iluminado que conjuga a autoridade com a razão – um rei iluminado à semelhança do rei-filósofo que Platão defendia para a República. Nestes termos, o direito positivo deriva de uma vontade ao serviço da razão – a vontade real iluminada, aliás, sublinhar-se-á que a verdade será muito mais facilmente alcançada por um só do que por muitos, em particular nos assuntos complicados e dúbios.

Na verdade, o iluminismo do ponto de vista político desenvolveu-se nas monarquias absolutas que caracterizam o despotismo esclarecido ou ilustrado de Luís xiv e Luís xv em França, Frederico ii da Prússia, José ii e Leopoldo ii da Áustria, e, entre nós, com D. José e D. Maria i.

É a demonstração de uma soberana autoridade que está presente no Alvará de Instituição da Companhia Geral das Vinhas do Alto Douro de 10 de Setembro de 1756.

01|02-03 O ALVARÁ DE 10 DE SETEMBRO DE 1756

O Alvará de Instituição da Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro de 10 de Setembro de 1756 é expressão do despotismo esclarecido e da lei como principal fonte de direito enquanto expressão da razão e instrumento daquele absolutismo.

Importa referir que as reformas pombalinas se apresentam com três vertentes no domínio jurídico: na ciência do direito, através da designada Lei da Boa Razão, na formação de juristas, através dos Estatutos Novos da Universidade, reveladores do espírito do tempo, e, por fim, em reformas legislativas pontuais que alteraram substancialmente diversos institutos jurídicos. Algumas destas medidas legislativas foram expressão de um reformismo abstracto, mas outras mantiveram-se no tempo, de que é exemplo – apesar dos diversos contornos e acidentes que a história lhe concedeu – a demarcação da região do Douro.

01|02-04 AS PRIMEIRAS DEMARCAÇÕES

A utilização de nomes geográficos na identificação de produtos enquanto simples indicações de proveniência vem, pelo menos, da Antiguidade prolongando-se pela Idade Média e tendeu a desenvolver-se com o incremento do comércio a partir do final do século xv. Simultaneamente assiste-se à proliferação de falsas indicações de proveniência e de fraudes sobre as mercadorias.

É num ambiente em que cada vez se torna mais imperioso a disciplina da indicação de proveniência – a que acresce o desenvolvimento do comércio, da vida urbana e do consumo de vinho – que vamos assistir à origem da denominação de origem no início do século xviii através de um conjunto de medidas legislativas estaduais que pretendem controlar e organizar a produção e o comércio de vinhos, bem como a tutela de um certo nome, a defesa de interesses económicos em que se inserem interesses individuais e regionais.

Uma denominação de origem pressupõe: uma região demarcada; um caderno de encargos que determine as características qualitativas do produto; e uma entidade de controlo.

A demarcação ou delimitação geográfica – o primeiro elemento da denominação de origem – surge no quadro do citado despotismo esclarecido, nomeadamente na Toscana em 1716 com o governo do Grão-Duque Cosimo iii de Médicis, produtor de vinhos na região de Carmignano, que estabeleceu quatro regiões demarcadas, designadamente: Chianti, Pomino, Carmignano e Vald’Arno di Sopra.

Também Carlos vi, imperador germânico, rei da Hungria e da Sicília, estabeleceu em 11 de Março de 1737 a demarcação da região do Tokay com vista a combater as falsificações e uso indevido da denominação geográfica Tokay reservando-a unicamente para os que aí estejam estabelecidos e produzam vinho elaborado com uvas dessa região. A primeira denominação de origem controlada “brota avant la lettre” é o vinho do Porto.

01|02-05 A DISTINÇÃO DA DEMARCAÇÃO DO DOURO

A primeira região demarcada e regulamentada do mundo vitícola que corresponde ao conceito actual de denominação de origem controlada surge em Portugal com o Alvará de Instituição da Companhia Geral da Agricultura das Vinhas do Alto Douro de 10 de Setembro de 1756 assinado pelo Rei D. José e pelo seu Secretário de Estado, Sebastião José de Carvalho e Melo, designado Marquês de Pombal.

Este Alvará régio vem confirmar as propostas contidas numa representação enviada ao Rei em 30 de Agosto de 1756 e pretende fomentar com a reputação dos vinhos a cultura da vinha na região e, ao mesmo tempo, beneficiar o comércio, estabelecendo-se um regime de preços, equilibrando o mercado e as relações comerciais entre os lavradores e os comerciantes.

Demarcou-se um território, fez-se o cadastro das parcelas de vinha –calculando a produção de cada “fazenda”, de modo a controlá-la – classificaram-se as parcelas e os respectivos vinhos em função da sua qualidade, estabeleceram-se preços do vinho tendo em consideração a sua categoria, implementaram-se mecanismos de controlo e de certificação e, finalmente, a Companhia surge dotada de vastos poderes, incluindo os jurisdicionais, os fiscais e os de fiscalização, privilégios e monopólios.

Os vinhos distinguiam-se em vinhos de feitoria – “vinho fino” – destinados ao mercado inglês.

02 – CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DIAGNÓSTICA

A caracterização e análise diagnóstica sobre a Região do Alto Douro Vinhateiro – Património Mundial requer um conhecimento dos órgãos da administração central, assim como uma análise dos instrumentos de planeamento que regulamentam a gestão territorial.

Considerando a Região em estudo, várias entidades da administração têm regulamentação e intervêm na mesma, pelo que para uma análise das questões da governabilidade do território se torna essencial conhecê-las e caracterizá-las.

02|01 – ORGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

02|01-01 MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território é responsável pela definição, execução e coordenação das políticas de ambiente, da conservação da natureza, da biodiversidade, do ordenamento, equilíbrio e coesão do território, da habitação, das cidades e do planeamento.

Sob a sua tutela tem, entre outros, os seguintes organismos:

- a) Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- b) Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano;
- c) Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- d) Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte;
- e) Agência Portuguesa do Ambiente;
- f) Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade;
- g) Instituto da Água;
- h) Administração de Região Hidrográfica do Norte, I. P.;
- i) Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
- j) Instituto Geográfico Português;
- k) Conselho Nacional da Água;
- l) Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável;
- m) Águas de Portugal, S.A.;
- n) Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos;
- o) Gabinete do Gestor da Intervenção Operacional do Ambiente;
- p) Gabinete Coordenador do Programa Polis.

De todos estes organismos, valerá a pena estendermo-nos um pouco às atribuições da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (adiante, CCDRN), na medida em que, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2006 (DR, 1ª série, nº 182, de 20 de Setembro), a coordenação da Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro cabe ao presidente da CCDRN.

Deste modo, de acordo com o Decreto-Lei nº 134/2007, de 27 de Abril:

“As CCDR são serviços periféricos da administração directa do Estado, no âmbito do MAOTDR [Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional], com funções de administração desconcentrada, dotados de autonomia administrativa e financeira, incumbidos de executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades e de desenvolvimento regional ao nível das respectivas áreas geográficas de actuação, promover a actuação coordenada dos serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações.”

Dentro da sua missão e atribuições, entre outras, sobressai a de *“Executar, avaliar e fiscalizar, a nível regional, as políticas de ambiente, de conservação da natureza, de ordenamento do território e de cidades, articulando-se para o efeito, com outros serviços do MAOTDR e pessoas colectivas públicas tuteladas por aquele ministério”* (in Decreto-Lei nº 134/2007, de 27 de Abril).

Em relação a outros ministérios e/ou serviços com tutela sobre a região, as atribuições referem-se deste modo no mesmo decreto-lei já referenciado:

“f) Dinamizar a cooperação inter-regional e transfronteiriça e assegurar a articulação entre instituições da administração directa do Estado, autarquias locais e entidades equiparadas, contribuindo para a integração europeia do espaço regional e para o reforço da sua competitividade interna e externa com base em estratégias de desenvolvimento sustentável de níveis regional e local;” (in Decreto-Lei nº 134/2007, de 27 de Abril)

Considerando os pontos 4 e 5 do artigo 2º do mesmo decreto-lei, a competência relativa à definição de orientações estratégicas das CCDR no domínio da coordenação dos serviços desconcentrados de âmbito regional, assim como no domínio do apoio às autarquias locais e às suas associações, esta competência é exercida em articulação com os membros do Governo responsáveis em razão de matéria.

Ao nível dos seus órgãos, é no espaço do Conselho de Coordenação Intersectorial que se promove a coordenação técnica da execução das políticas da administração central, à

escala da região, sendo que o Conselho Regional é o órgão consultivo da CCDR representativo dos vários interesses e entidades relevantes para a prossecução dos seus fins.

Ora, é na relação entre estes dois órgãos que podem surgir conflitos, conflitos esses que passam por ser resolvidos colocando as orientações estratégicas das políticas da administração central acima dos interesses para a própria região, dado que o Conselho Regional é apenas um órgão consultivo. No entanto, o inverso também se mostra passível de ser analisado, na medida em que também podem existir interesses regionais que, no caso do Conselho Regional ser um órgão com carácter vinculativo, pudessem obstaculizar políticas da administração central que se mostrem pertinentes para a região.

Ainda, no âmbito deste capítulo, e na sequência da caracterização do MAOTDR, será importante analisar as funções da Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro, criada a partir da classificação pela UNESCO do Alto Douro Vinhateiro como património mundial.

A Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro é da dependência o MAOTDR e foi criada com a *“missão de dinamizar acções para o desenvolvimento integrado da Região do Douro e promover a articulação entre as entidades da administração central e local com as competências na região, bem como estimular a participação e a iniciativa da sociedade civil”* (in *Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2006, 1ª série, nº 182, de 20 de Setembro*).

A primeira questão que emerge é se quando se fala da Região Demarcada do Douro, Região do Douro e Alto Douro Vinhateiro se estamos a falar do mesmo território, ou se existem delimitações diferenciadas, o que pode levantar questões sobre a tutela de zonas destes deste(s) território(s).

A área de intervenção da Estrutura de missão corresponde ao conjunto dos concelhos abrangidos pela Região Demarcada do Douro que não é igual ao conjunto dos concelhos abrangidos pelo Alto Douro Vinhateiro (demarcação pombalina), nem Alto Douro Vinhateiro (Inscrita na lista dos bens património mundial).

Uma segunda questão é se o grupo coordenador da Estrutura de Missão não se sobrepõe em termos de funções às da CCDRN para o desenvolvimento regional, acrescido com dois novos cargos, nomeadamente o de presidente, um chefe de projecto (equiparado a sub-director geral) e uma estrutura de apoio técnico ao encarregado de missão, com o máximo de cinco elementos. Ainda, esta sobreposição também não se verificará ao nível do conselho consultivo? Parece que, pelo que é mencionado na resolução de conselho de ministros, pelo menos alguns destes membros serão os mesmos dos órgãos do Conselho de Coordenação Intersectorial e do Conselho Regional da CCDRN.

É claro que face a estas questões uma resposta é certa – uma coisa é o desenvolvimento integrado da Região Norte, outra coisa é a Região do Douro (ou direi, Região Demarcada do Douro, ou então Alto Douro Vinhateiro ou património mundial?). Embora distintas, a Região do Douro é integrada na Região Norte e não se pode intervir numa sem ter em consideração a intervenção noutra.

Por outro lado, não há neste momento nenhum organismo público ou privado que administre e/ou faça a gestão do Alto Douro Vinhateiro Património Mundial, e, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros supra mencionada, a Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro é extinta a 31 de Dezembro de 2013.

02|01-02 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS

O Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, abreviadamente designado por MADRP, é o departamento governamental que tem por missão definir as políticas agrícolas, agro-alimentar, silvícola, de desenvolvimento rural e das pescas, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, da protecção, qualidade e segurança da produção agro-alimentar, e assegurar o planeamento e coordenação da aplicação dos fundos nacionais e comunitários a favor da agricultura, das florestas, do desenvolvimento rural e das pescas. De acordo com o Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro, as suas atribuições são as seguintes:

a) Conceber, desenvolver, coordenar e executar a política nas áreas da agricultura, da silvicultura, da produção agro-alimentar e agro-florestal, do desenvolvimento rural e das pescas centradas na melhoria da competitividade das actividades económicas e dos

territórios, salvaguardando a defesa do ambiente, da biodiversidade e dos recursos naturais;

b) Assegurar a protecção, a qualidade e a segurança da produção agro-alimentar;

c) Promover a defesa, a protecção e a utilização sustentável dos recursos florestais, naturais e da pesca;

d) Dinamizar e apoiar a investigação científica e tecnológica nas áreas da agricultura, da silvicultura, da produção agro-alimentar e agro-florestal, do desenvolvimento rural e das pescas, numa perspectiva de inovação e qualidade dos modos de produção e dos produtos;

e) Aperfeiçoar as condições de suporte ao desenvolvimento económico, social e ambiental nas áreas da agricultura, da silvicultura, da produção agro-alimentar e agro-florestal, do desenvolvimento rural e das pescas e à qualificação, valorização e desenvolvimento dos territórios rurais, designadamente através da melhoria das infra-estruturas, da formação e aperfeiçoamento profissional dos agentes económicos e sociais e do fomento de parcerias estratégicas;

f) Assegurar o planeamento, a coordenação, a gestão e o controlo da aplicação dos instrumentos financeiros nacionais e comunitários a favor da agricultura, da silvicultura, da produção agro-alimentar e agro-florestal, do desenvolvimento rural e das pescas.

O Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas tutela os seguintes organismos:

1 | Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, I.P.

É um instituto público, integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. Prossegue as atribuições do MADRP, sob superintendência e tutela do respectivo ministro, criado pelo Decreto-Lei nº 47/2007 de 27 de Fevereiro.

Tem como missão promover o controlo da qualidade e quantidade dos vinhos do Porto, regulamentando o processo produtivo, bem como a protecção e defesa das denominações de origem «Douro» e «Porto» e indicação geográfica «Duriense».

Ao IVDP, I.P. compete:

- a) Propor a orientação estratégica e executar a política vitivinícola para a Região Demarcada do Douro (RDD), designadamente assegurando o conhecimento de toda a fileira e da estrutura de produção e comércio, incluindo a exportação, e as acções que lhe venham a ser delegadas pelo Instituto da Vinha e do Vinho, I. P. (IVV, I. P.);
- b) Promover a convergência dos interesses da produção e do comércio na defesa do interesse geral da RDD, disciplinando, controlando e fiscalizando a produção e a comercialização dos vinhos produzidos na RDD, assegurando o ficheiro das parcelas de vinha desta região, controlando o recenseamento dos viticultores, efectuando as verificações adequadas para este efeito e determinando as correcções necessárias;
- c) Controlar, promover e defender as denominações de origem e indicação geográfica da RDD, bem como os restantes vinhos e produtos vînicos produzidos, elaborados ou que transitem na RDD, sem prejuízo das atribuições do IVV, I. P.;
- d) Instruir os processos de contra-ordenação e aplicar às infracções detectadas, pelos seus serviços ou por outras entidades, as sanções relativamente às quais disponha de competência;
- e) Estimular a adopção das melhores práticas no domínio da vitivinicultura e do desenvolvimento tecnológico;

2 | Instituto da Vinha e do Vinho, I.P.

O Instituto da Vinha e do Vinho, criado pelo Decreto-Lei nº 304/86 de 22 de Setembro, sucedeu à Junta Nacional do Vinho e a sua criação teve como principal objectivo adequar a organização corporativa ainda existente aos princípios e regras próprias da organização comum do mercado (OCM).

Foi objecto de uma primeira alteração orgânica em 1993, tendo sido posteriormente reestruturado pelo Decreto-Lei nº 99/97 de 26 de Abril.

Contudo, foi com a publicação do Decreto-Lei nº 212/2004 de 23 de Agosto (diploma com vista à reforma institucional do sector vitivinícola) que veio a redefinir-se o papel actual do IVV no que concerne a centrar a sua actuação na coordenação da actividade vitivinícola nacional.

No âmbito de uma política que se pretende implementar com base na modernização e na melhoria da qualidade dos serviços, foi publicado o Decreto-Lei nº 46/2007 de 27 de Fevereiro, com novas atribuições para o IVV, I.P., bem como a Portaria nº 219-H/2007 de 28 de Fevereiro.

É um instituto público, integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio. Prossegue as atribuições do MADRP, sob superintendência e tutela do respectivo ministro. O IVV, I. P., tem por missão coordenar e controlar a organização institucional do sector vitivinícola, auditar o sistema de certificação de qualidade, acompanhar a política comunitária e preparar as regras para a sua aplicação, bem como participar na coordenação e supervisão da promoção dos produtos vitivinícolas.

Ao IVVP, I.P. compete:

- a) Coordenar a actividade vitivinícola nacional e respectiva regulamentação técnica em conformidade com as medidas da política estabelecida;
- b) Definir e acompanhar as regras da organização comum do mercado vitivinícola (OCM);
- c) Participar e acompanhar, junto das instâncias comunitárias, os processos relativos ao sector vitivinícola, sem prejuízo das competências de outras entidades;
- d) Promover as medidas de organização institucional do sector vitivinícola e a definição dos princípios, regras e regulamentação técnica a que deve obedecer o sector vitivinícola;
- e) Cobrar as taxas devidas como contrapartida pelos serviços prestados na coordenação geral do sector e zelar pelo cumprimento do seu pagamento;
- f) Definir e coordenar a aplicação das medidas de gestão do património vitícola nacional e da sua valorização;
- g) Realizar auditorias de gestão e dos sistemas de controlo e de certificação das entidades certificadoras dos produtos vitivinícolas com direito a denominação de origem ou indicação geográfica;
- h) Desenvolver acções tendentes à melhoria da qualidade dos produtos vitivinícolas e ao reforço da competitividade do sector;
- i) Efectuar as previsões de colheitas anuais e negociar na União Europeia os volumes de intervenção para Portugal, bem como participar na elaboração das condições de aplicação das normas internas das medidas de intervenção previstas na OCM;

- j) Recolher e tratar a informação económica contida nos instrumentos declarativos previstos na OCM, tendo em vista a avaliação do mercado;
- k) Desenvolver relações com organismos internacionais e estrangeiros congéneres.

02|01-03 MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

O Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações é o departamento governamental que tem por missão definir, coordenar e executar a política nacional nos domínios da construção e obras públicas, dos transportes aéreos, marítimos, fluviais e terrestres, e das comunicações. São atribuições do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações:

- a) Desenvolver o quadro legal e regulamentar das actividades da construção e obras públicas, bem como do sector imobiliário;
- b) Desenvolver o quadro legal e regulamentar das actividades de transportes aéreos, marítimos, fluviais e terrestres;
- c) Coordenar e promover a gestão e a modernização das infra-estruturas aeroportuárias e de navegação aérea, rodoviárias, ferroviárias e portuárias;
- d) Desenvolver e regulamentar a actividade das comunicações, bem como otimizar os meios de comunicação;
- e) Assegurar a coordenação do sector dos transportes e estimular a complementaridade entre os seus diversos modos, bem como a sua competitividade, em ordem a melhor satisfação dos utentes;
- f) Promover a actividade logística, de forma eficiente competitiva;
- g) Promover a regulação e fiscalização dos vários sectores tutelados.

Na área dos Transportes e Obras Públicas, o Programa do Governo tem como base o conceito de mobilidade sustentável, assumindo cinco objectivos principais:

- 1 - Aumentar a qualidade de vida dos portugueses, através da criação, ajustada aos desígnios de coesão nacional, de um sistema de mobilidade mais solidário, com mais conforto, mais segurança, menores tempos totais de deslocação e maior fiabilidade;
- 2 - Requalificar a mobilidade urbana, promovendo políticas de transporte sustentável integradas em novas políticas de cidade;

- 3 - Promover o respeito pelo ambiente, seja pela transferência para modos menos poluentes seja pelo recurso a tecnologias menos agressivas, tendo em atenção as metas estabelecidas no Protocolo de Quioto;
- 4 - Diminuir os custos totais de transporte, mediante o fomento e reforço da intermodalidade e da utilização racional dos modos de transporte e ligações de maior eficiência;
- 5 - Integrar de forma eficiente as redes de transportes ibéricas, europeias e transatlânticas, dando-lhes coerência e condições de interoperabilidade, reforçando a competitividade nacional e o papel de Portugal como plataforma logística no espaço europeu e mundial.

No domínio das Telecomunicações, o Ministério tem como objectivo promover o uso de plataformas lógicas avançadas e promover a generalização do acesso de todos os serviços do Estado a redes de banda larga. Ainda tem como objectivo incentivar o aparecimento de novos serviços sem fios, como a televisão digital terrestre, através de uma gestão eficiente e dinâmica do espectro radioelétrico.

Sob a tutela do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, entre vários organismos, estão os seguintes:

CCOPTC - Conselho Consultivo de Obras Públicas, Transportes e Comunicações;

CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E.P.E.;

CTT - Correios de Portugal, S.A.;

EP - Estradas de Portugal, S. A.;

GABLOGIS - Gabinete para o Desenvolvimento do Sistema Logístico Nacional;

GISAF - Gabinete de Investigação de Segurança de Acidentes Ferroviários;

ICP - Autoridade Nacional de Comunicações (ICP-ANACOM);

IGOPTC - Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;

IMTT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P.;

InCI - Instituto da Construção e do Imobiliário;

INIR - Instituto de Infra-Estruturas Rodoviárias;

LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P.;

POVT-QREN - Programa Operacional Temático Valorização do Território;

PT - Portugal Telecom, SGPS, S.A.;

REFER - Rede Ferroviária Nacional – REFER, E.P.E.

02|01-04 MINISTÉRIO DA CULTURA

O Ministério da Cultura, adiante designado por MC, é o departamento governamental que tem por missão a definição e execução de uma política global e coordenada na área da cultura e domínios com ela relacionados, designadamente na salvaguarda e valorização do património cultural, no incentivo à criação artística e à difusão cultural, na qualificação do tecido cultural e na internacionalização da cultura portuguesa.

Conforme o Decreto-Lei nº 215/2006 de 27 de Outubro, na prossecução da sua missão, são atribuições do MC:

- a) Salvaguardar e promover o património cultural imóvel, móvel e imaterial, promovendo a sua classificação e inventariação;
- b) Valorizar o património arqueológico e arquitectónico;
- c) Valorizar os espaços museológicos, envolvendo a rede de museus;
- d) Valorizar os testemunhos que, independentemente do suporte, tenham importância etnográfica ou antropológica com significado para a identidade e memória colectivas;
- e) Afirmar uma ética de preservação e de normas e metodologias de conservação e restauro dos bens patrimoniais de relevante interesse histórico, técnico, artístico e etnográfico ou antropológico;
- f) Salvaguardar o património bibliográfico e documental;
- g) Salvaguardar e valorizar o património fonográfico e das imagens em movimento;
- h) Promover a leitura e dinamização da rede de bibliotecas;
- i) Definir uma política integrada de gestão da documentação de arquivo produzida pela Administração Pública e valorizar a missão dos arquivos nacionais como repositório da memória colectiva;
- j) Consolidar os apoios públicos à criação, produção e difusão das artes e à formação de novos públicos;
- k) Qualificar as redes de equipamentos culturais, promovendo a correcção de assimetrias regionais;
- l) Consolidar os organismos nacionais de produção artística, assegurando a sua missão de valorização da herança cultural e dos artistas portugueses;

- m) Valorizar as áreas do cinema e do audiovisual, apoiando a criação artística avançada e inovadora, articulando-a com as medidas de incentivo à sedimentação de uma indústria do cinema e do audiovisual;
- n) Promover as actividades culturais não-profissionais;
- o) Promover a transversalidade da cultura através de parcerias visando uma mais efectiva integração das políticas sectoriais;
- p) Promover a internacionalização da cultura portuguesa.

O MC prossegue as suas atribuições através de serviços integrados na administração directa do Estado, de organismos integrados na administração indirecta do Estado, de órgãos consultivos, de entidades integradas no sector empresarial, e de outras estruturas.

Sob a sua tutela referimos os principais, sendo os quatro últimos da administração indirecta do Estado:

- O Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais;
- A Inspeção-Geral das Actividades Culturais;
- A Secretaria-Geral;
- A Biblioteca Nacional de Portugal;
- A Direcção-Geral das Artes;
- A Direcção-Geral do Livro e das Bibliotecas;
- A Direcção-Geral de Arquivos;
- As Direcções Regionais de Cultura, Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve;
- A Cinemateca Portuguesa-Museu do Cinema, IP;
- O Instituto do Cinema e do Audiovisual, IP;
- O Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico, IP;
- O Instituto dos Museus e da Conservação, IP.

Para além das suas atribuições, o Ministério da Cultura é membro fundador e/ou apoia as seguintes Fundações:

- Fundação Museu do Douro, com sede na Casa da Companhia (Peso da Régua).

A Fundação Museu do Douro foi criada a 23 de Março de 2006, pelo Decreto-Lei nº 70/06. É uma instituição de direito privado e utilidade pública dotada de personalidade jurídica. A

Fundação tem como fins a prossecução de actividades culturais, cabendo-lhe a instalação, a manutenção e a gestão do Museu da Região do Douro, criado pela Lei nº 125/97 de 2 de Dezembro, e a concretização das atribuições estabelecidas nesta lei.

O Museu do Douro pretende registar, estudar e actuar no tecido extremamente complexo, que é a Região Demarcada do Douro.

De acordo com os Estatutos da Fundação Museu do Douro, a fundação pode criar delegações ou outras formas de representação onde julgar conveniente para o cumprimento dos seus fins. Deste modo, o Museu do Douro introduziu uma grelha de núcleos nos Municípios da Região Demarcada e deu a cada um deles uma especificidade, vital para a afirmação da marca “Douro”.

O âmbito de acção da Fundação é a Região do Douro, podendo, igualmente, desenvolver a sua acção em qualquer parte do país e do estrangeiro.

O Museu do Douro (Lei nº 125/97, de 2 de Dezembro) tem como atribuições:

- a) Reunir, identificar, documentar, investigar, preservar, conservar e exhibir ao público todas as fontes históricas e antropológicas, espirituais e materiais de todo o património cultural e natural da Região do Douro, em particular o ligado à produção, promoção e comercialização dos vinhos da Região do Douro, em especial do vinho generoso (vinho do Porto);
- b) Promover e apoiar, em qualquer tipo de suporte, no País e estrangeiro, a publicação, edição, realização e exibição de materiais e de estudos de carácter científico e ou divulgativo da Região, do seu património, do Museu e das suas colecções;
- c) Promover exposições, congressos, conferências, seminários e outras actividades de carácter semelhante.

02|02 – GESTÃO TERRITORIAL – INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO

Em Portugal, são conhecidos os grandes problemas do ordenamento do território, nomeadamente:

- a) Insuficiente salvaguarda e valorização dos recursos naturais e ineficiente gestão de riscos;

- b) Expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos de fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes;
- c) Ineficiência e insustentabilidade ambiental e económica nos domínios do transporte e energia;
- d) Insuficiência das infra-estruturas e sistemas de apoio à competitividade, conectividade e projecção internacional da economia do país;
- e) Inadequação da distribuição territorial de infra-estruturas e de equipamentos colectivos face às dinâmicas de alteração do povoamento e das necessidades sociais;
- f) Ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial.

A Lei de Bases de Ordenamento do Território estabelece os vários instrumentos de planeamento do território, as suas características e a sua articulação.

Em virtude de existirem vários instrumentos de planeamento de diferentes âmbitos (nacionais, regionais e locais) vigoram diversos princípios de acordo com os quais se devem orientar as relações entre esses instrumentos – nomeadamente o princípio da hierarquia, princípio da contracorrente e o princípio da articulação.

O princípio da hierarquia remete para a compatibilidade, conformidade e admissão da flexibilidade desses instrumentos ao nível da coordenação das intervenções. O princípio da contracorrente corresponde à obrigação do plano hierarquicamente superior e mais amplo tomar em consideração as disposições de um plano hierarquicamente inferior e abrangente de uma área mais restrita. O princípio da articulação considera a articulação recíproca entre planos que não estão ligados por hierarquias, traduzindo na proibição de coexistência de planos com disposições contraditórias.

Sem nos aprofundarmos demasiado, no quadro seguinte apresentam-se os vários instrumentos existentes ao nível nacional, regional e municipal.

	ÂMBITO NACIONAL	ÂMBITO REGIONAL	ÂMBITO MUNICIPAL
Instrumentos de Gestão do Território	Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território	Planos Regionais de Ordenamento do Território: Alto Minho; Trás-os-Montes e Alto Douro	Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território: Alto Douro Vinhateiro
	Planos Sectoriais	Plano Regional do Ordenamento do Território – Norte (Terminou fase de discussão pública a 9 Setembro)	Planos Municipais de Ordenamento do Território
	Planos das Bacias Hidrográficas (Rio Minho, Rio Lima, Rio Cávado, Rio Ave, Rio Leça, Rio Douro)		Planos Directores Municipais: Todos os concelhos possuem
	Planos Especiais de Ordenamento do Território		Planos de Urbanização: Vários por concelho
	Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas (Plano Nacional de Peneda-Gerês, Paisagem Protegida do Litoral de Esposende)		Planos de Pormenor: Vários por concelho
	Plano de Ordenamento de Albufeiras (Azibo, Caniçada, Régua-Carrapatelo)		
	Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC): Caminha-Espinho		

Destes planos alguns assumem carácter vinculativo para entidades públicas e outros para públicas e privadas. Este aspecto torna-se fundamental na medida em que a intervenção (leia-se, ordenamento) no território é da responsabilidade do Estado, Regiões (não havendo regiões administrativas, CCDRs), autarquias locais, com a participação do cidadão e das associações representativas.

Instrumentos directamente vinculativos de entidades públicas e privadas	Instrumentos directamente vinculativos apenas a entidades públicas
Planos Municipais de ordenamento do território	Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território
	Planos Regionais de Ordenamento do Território
	Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território
Planos especiais de ordenamento do território	Planos Sectoriais
	PMOT e PEOT

Existem, no entanto, alguns problemas identificados em relação ao próprio ordenamento do território (instrumentos de planeamento que regulam a gestão territorial), nomeadamente os seguintes:

- a) Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos de planeamento e gestão territorial, afectando a sua eficiência e aceitação social;
- b) Dificuldade de coordenação entre os principais actores institucionais, públicos e privados, responsáveis por políticas e intervenções com impacte territorial;
- c) Ausência de uma cultura cívica valorizadora do ordenamento do território e baseada no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacitação técnica das instituições e dos agentes mais directamente envolvidos;
- d) Insuficiência das bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, designadamente nos domínios da informação georreferenciada sobre os recursos territoriais.

Assim, em relação ao Alto Douro Vinhateiro – Património Mundial a classificação pela UNESCO definiu um “novo” território, dentro do território nacional, importando fazer uma análise diagnóstica sobre o mesmo, considerando os instrumentos de planeamento existentes e a sua relação, a fim de se proporcionar uma integração e um olhar futuro sobre as orientações estratégicas deste território.

02|03 – ANÁLISE DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS

02|03-01 A DELIMITAÇÃO DO TERRITÓRIO

A primeira questão que emerge é que quando se fala da Região Demarcada do Douro, Região do Douro, Alto Douro Vinhateiro e Alto Douro Vinhateiro-Património Mundial não

estamos a falar do mesmo território, na medida em que existem delimitações diferenciadas, o que pode levantar questões sobre a tutela de zonas destes deste(s) território(s).

A área de intervenção da Estrutura de Missão (dependente da CCDRN) corresponde ao conjunto dos concelhos abrangidos pela Região Demarcada do Douro que não é igual ao conjunto dos concelhos abrangidos pelo Alto Douro Vinhateiro (demarcação pombalina), nem Alto Douro Vinhateiro (Inscrita na lista dos bens património mundial). A Estrutura de Missão tem dois documentos de referência no qual fundamenta as suas actividades, o PIOTADV (Plano Intermunicipal Ordenamento do Território do Alto Douro Vinhateiro) e o Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro. Neste último, embora integre a área do Alto Douro Vinhateiro (Inscrita na lista dos bens património mundial), tem uma área de intervenção que vai desde o Porto até à fronteira entre Portugal-Espanha.

02|03-02 ALTO DOUTO VINHATEIRO – PATRIMÓNIO MUNDIAL A GESTÃO DO TERRITÓRIO

Não há neste momento nenhum organismo público ou privado que administre e/ou faça a gestão do Alto Douro Vinhateiro Património Mundial, e, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros supra mencionada, a Estrutura de Missão para a Região Demarcada do Douro é extinta a 31 de Dezembro de 2013.

Deste modo, torna-se fundamental a criação desta estrutura, estrutura essa que integre as funções previstas na Resolução do Conselho de Ministros nº 150/2003, para o GTI (Gabinete Técnico Intermunicipal), e que operacionalizasse o diálogo e a articulação entre a Administração central, regional e local.

A candidatura do ADV a Património Mundial foi entregue formalmente em Paris em Junho de 2000, por iniciativa da Fundação Rei Afonso Henriques, entidade que promoveu e financiou os estudos que conduziram à elaboração de todo o processo.

Essa candidatura foi objecto de apreciação pelo Centro do Património Mundial, que condicionou a aprovação da candidatura à apresentação de um plano de gestão e salvaguarda.

Foi então proposta às autarquias a adjudicação à UTAD (Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro) a elaboração do referido plano.

Assim, o PIOT-ADV (Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território – Alto Douro Vinhateiro) decorreu do processo de candidatura a Património Mundial, e foi uma das garantias de gestão e salvaguarda do bem a classificar, por exigência da Unesco. Para além desse requisito, a criação de um enquadramento institucional que assegurasse a salvaguarda, gestão e valorização do bem, era também exigido que o Estado Português não se limitasse à criação de uma entidade pública administrativa, mas que envolvesse a participação directa dos proprietários e responsáveis pelo património em causa.

Assim, o PIOT-ADV propôs a implantação de uma entidade, o Gabinete Técnico Intermunicipal do Alto Douro Vinhateiro.

O referido GTI, uma estrutura administrativa da administração pública, de carácter técnico, na dependência funcional dos municípios da área do PIOT-ADV.

O financiamento de instalação e funcionamento estava dependente de candidaturas da Associação dos Municípios de Trás-os-Montes e Alto Douro a um Programa da responsabilidade do então Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, o denominado PRAUD. Este programa apenas financia parte dos salários da equipa técnica, mas não financia as despesas de instalação e de funcionamento. Por outro lado, é o modelo que foi usado durante muitos anos para os GTLs, (Gabinetes Técnicos Locais), estruturas de apoio técnico criadas para alguns centros históricos e áreas degradadas dos municípios, cuja duração legal é de dois anos, extinguindo-se a seguir.

Relembrando aqui que o PIOT-ADV foi aprovado em 2003 (Resolução do Conselho de Ministros nº 150/2003), importará aqui dizer que em Setembro de 2001 foi aprovada a Lei de Bases do Património Cultural (107/2001 de 8 de Setembro). Ora, de acordo com o estipulado no nº 7 do artigo 15º, todos os bens culturais incluídos na lista do Património Mundial (para o ADV aconteceu em Dezembro de 2001) integram para todos os efeitos a lista dos bens classificados como de Interesse Nacional.

A implicação é óbvia, isto é, este território passa a ter sobre ele, desde Dezembro de 2001, uma servidão administrativa da tutela do Ministério da Cultura.

Embora a Estrutura de Missão do Douro tenha inerente na sua missão estas funções o facto é que a classificação do Alto Douro Vinhateiro – Património Mundial preconiza uma estrutura específica de acordo com RCS nº 150/2003.

Denota-se, então, aqui um problema que é a criação de estruturas que, sem negar a sua pertinência, são sobrepostas a estruturas já previstas na lei e que vão para além do território inscrito como património mundial, pondo em causa a especificidade da intervenção e manutenção da classificação do território do Alto Douro Vinhateiro – Património Mundial

Resumindo num quadro os problemas identificados:

O QUE EXISTE	PROBLEMAS IDENTIFICADOS	SOLUÇÃO POSSÍVEL
Várias delimitações territoriais na legislação referente ao Douro (Região Demarcada do Douro, Região do Douro, Alto Douro Vinhateiro, Vale do Douro)	<i>Sobreposição de vários planos de intervenção, medidas e acções abrangendo o território, sem articulação e concertação</i>	Criação de uma Estrutura própria para Gestão do ADV-PM
Vários organismos da administração central, regional e local que tutelam e intervêm no território	<i>Sobreposição de várias tutelas, planos de intervenção, medidas e acções abrangendo o território, sem articulação e concertação</i>	
Desarticulação dos instrumentos de gestão do território de âmbito nacional, regional e municipal	<i>Dificuldade de implementação, operacionalização de planos e intervenções para o território</i>	
Inexistência de um plano estratégico de Gestão para o território do ADV-PM	<i>Possibilidade de perda da Classificação do ADV pela UNESCO como Património Mundial</i>	

Para além de todos os organismos públicos, quer sejam administração directa, indirecta ou administração pública autónoma, estão igualmente presentes, no Alto Douro Vinhateiro, os municípios as instituições de solidariedade social e as empresas privadas

cuja actividade resulta da utilização do Espaço Alto Douro Vinhateiro – Património Mundial.

Da elencagem dos organismos públicos presentes ou com tutela constata-se um “peso” excessivo do Estado, que se reflecte em custos de administração elevados.

Esta multiplicidade de instituições de diversa complexidade associada à existência de instrumentos de planeamento de difícil acessibilidade – falamos de interpretação ou leitura, como queiram – e em alguns casos de difícil exequibilidade, limita de forma acentuada a capacidade de governação.

Uma complexidade organizacional como a descrita anteriormente não concorre para uma participação colectiva e por conseguinte potencia a opacidade e a irresponsabilidade das instituições envolvidas.

O Alto Douro Vinhateiro integra a lista do património mundial da UNESCO porque múltiplas gerações concorreram para isso com o seu esforço e saber. A paisagem evoluiu em função da experimentação, da investigação e das inovações tecnológicas que foram sendo introduzidas, tornando o Alto Douro Vinhateiro num “recurso” único e, conseqüentemente, no, também único, factor de interdependência entre as diversas organizações que nesse espaço actuam. Esta circunstância não nos deve remeter para a condição de “conservadores” da paisagem, como se esta fosse imutável no tempo. O Alto Douro Vinhateiro é uma paisagem em evolução devendo ser actualizada sempre que a tecnologia possa introduzir novas formas de utilização do espaço no estrito respeito pelos valores patrimoniais existentes, pela equidade intergeracional. A responsabilidade de manter ou acrescentar valor é de todos pelo que a acção ou a actividade desenvolvida por cada um deve ser regulada pelo consenso.

Associados a esta multiplicidade de instituições surgem, inevitavelmente, uma multiplicidade de apoios financeiros no âmbito de programas de desenvolvimento sectoriais que em muitos casos sobrepõem financiamentos e noutros não contemplam qualquer ajuda. Dependendo das orientações políticas nacionais, estes programas de desenvolvimento, produzem desequilíbrios no sistema de forças económicas existentes e não contribuem em nada para o desenvolvimento humano da região, pela inclusão.

A eficiência na utilização de recursos pode ser conseguida com a constituição de uma rede de “actores” que saiba, de forma integrada, como “amplificar” os efeitos do investimento sectorial. Este efeito será tão mais importante quanto menores forem os recursos disponíveis. Esta evidência requer que todos os participantes saibam qual a função que exercem no Espaço Alto Douro Vinhateiro e que relações de confiança devem estabelecer.

A escolha de um modelo de gestão para o Espaço Alto Douro Vinhateiro deverá, assim, assentar nos princípios orientadores da Good Governance: Orientação para o Consenso; Participação; Princípio da Legalidade; Efectividade e Eficiência; Prestação de Contas; Transparência; Responsabilidade; Equidade; Inclusão. A estrutura de gestão deverá prever a constituição de uma rede que inclua todos os utilizadores do Vale.

“No Portugal telúrico e fluvial não conheço outro drama assim, feito de carne e sangue. Drama cruciante e ciclópico, que é o embate de duas forças brutas no primeiro acto, um corpo a corpo de vida ou de morte no segundo, e uma espécie de triunfo da fatalidade no terceiro, com o pano do mar a cair.”

TORGA, M. (2007). *Portugal*. Lisboa: 1ª Edição Dom Quixote

03 – PROPOSTA DE UM MODELO DE GESTÃO

A área classificada Património Mundial foi delimitada em planta numa escala que embora possa dar uma visão de conjunto, não se compadece com o que é hoje a gestão contemporânea do território. Por outro lado estão à vista alguns erros flagrantes de delimitação da área (da responsabilidade da equipa que a propôs), o que leva a equacionar os critérios usados na referida delimitação.

Uma segunda preocupação no que diz respeito ao território é a questão do cadastro. A Casa do Douro, organismo privado e regulador, criado em 1932, é possuidora de um imenso cadastro daquele território. No entanto, nos últimos 20 anos, esse instrumento não foi objecto de actualização, o que levará que em pouco tempo se torne obsoleto. Caberá aqui referir que o problema do cadastro é geral em relação ao território português, ou seja, o estado português descuroou completamente um instrumento fundamental para a gestão e ordenamento do território. Delimitação e cadastro seriam as tarefas prioritárias a realizar.

Considerando a especificidade do bem em causa, bem como a análise que fizemos dos organismos da administração pública existentes, e dos instrumentos de ordenamento do território, consideramos que a figura jurídico-legal que melhor se aplicaria para gerir este território, seria a figura de parque, nos moldes em que é definido pelo Decreto-Lei 131/2002 de 11 de Maio. Este Diploma estabelece a forma de criação e gestão de parques arqueológicos, bem como os objectivos, o conteúdo material e o conteúdo documental do plano de ordenamento de parque arqueológico.

Define parque arqueológico como “qualquer monumento, sítio ou conjunto de sítios arqueológicos de interesse nacional, integrado num território envolvente marcado de forma significativa pela intervenção humana passada, território esse que integra e dá significado ao monumento, sítio ou conjunto de sítios, cujo ordenamento e gestão devam ser determinados pela necessidade de garantir a preservação dos testemunhos arqueológicos aí existentes”. Se retirarmos a componente estritamente arqueológica deste articulado, estamos em presença de um modelo de gestão para o território em apreço.

No caso do ADV, para além do que dissemos do território, temos já um instrumento de gestão que é o PIOT-ADV.

A designação que propomos é a de Espaço ADV. Seria uma unidade de gestão equiparada a Direcção-Geral (sendo portanto um organismo da administração directa do Estado), dependente do titular do Ministério da Cultura. Este enquadramento institucional deve-se ao facto referido anteriormente do bem classificado ser também de interesse nacional, com a respectiva servidão administrativa da tutela do MC. Isto significa que os pareceres do MC são obrigatórios e vinculativos.

Teria de estar localizada na área do bem em causa, proximidade essa que permitiria e implicaria a criação de uma rede colaborativa de gestão e participação nessa gestão dos actores que intervêm naquele território (públicos e privados). A localização de uma Direcção-Geral no território classificado como Património Mundial seria um sinal, interno e externo, claro e inequívoco do empenho do Estado Português. Não poderia ser repetido aquilo que consideramos hoje um erro que é o facto de na zona norte os três parques naturais existentes, o Parque Nacional da Peneda-Gerês, o Parque Natural do Alvão e o Parque Natural de Montesinho, terem as suas sedes fora das respectivas áreas. As sedes dos PNPG, do PNA e do PNM, estão situadas nas cidades de Braga, Vila real e Bragança, respectivamente. São conhecidos os conflitos entre as populações que vivem nas áreas dos parques, as autarquias e os órgãos de gestão destes parques.

A proximidade entre as populações e a administração não deve ficar pelas palavras.

Não obstante existirem várias tutelas naquele território, apenas o MC tem uma servidão administrativa, logo, o Espaço ADV seria a entidade que obrigatoriamente teria que se pronunciar sobre todas as matérias da competência de outros organismos. Quem determinaria as acessibilidades na área do bem? O organismo competente do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com parecer prévio favorável do Espaço ADV. E assim sucessivamente.

A articulação política seria feita ao nível de Ministério, por outro lado o Espaço ADV passaria a ter assento nos órgãos regionais e nacionais onde são discutidos e aprovados os financiamentos e as modalidades desses financiamentos.

“Patético, o estreito território de angústia, cingido à sua artéria de irrigação, atravessa o país de lado a lado. E é, no mapa da pequenez que nos coube, a única evidência incomensurável com que podemos assombrar o mundo.”

TORGA, M. (2007). *Portugal*. Lisboa: 1ª Edição Dom Quixote.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Espaço ADV apresenta-se como uma resposta integradora a uma situação diagnosticada que existe em Portugal e que até à data tem tido sempre respostas pontuais, parciais, desarticuladas e descoordenadas. As respostas encontradas até hoje para a gestão do Alto Douro Vinhateiro – Património Mundial apresentam-se delimitadas no tempo com a criação de estruturas com datas de término da sua intervenção, assumindo respostas parciais, desarticuladas e descoordenadas, na medida em que não ultrapassando as questões problemáticas da desarticulação entre instrumentos de planeamento e ordenamento de território, também não implementam e utilizam as mais valias decorrentes do único instrumento específico criado para o ADV-Património Mundial que é o PIOT-ADV.

Deste modo, o Espaço ADV seria uma estrutura que estando ligada à administração directa do Estado, contribuiria para uma gestão integrada através dos seus pareceres para a intervenção naquela área territorial, gerindo um conhecimento proveniente das leis e da administração pública e dos seus instrumentos e proveniente do próprio território (pessoas, instituições, autarquias, entre outros). Em termos do seu próprio modelo de gestão seria inevitável assumir valores ligados à gestão por objectivos, mas também assumir valores associados à proximidade territorial. Isto é, o ADV – Património Mundial não se resume ao vinho produzido e às vinhas, mas a toda uma tradição de trabalho e de intervenção do Homem sobre a Natureza, que faz parte da identidade de um país. Este património, no sentido da manutenção da sua classificação como Património Mundial, não pode deixar de ouvir e dar voz a quem o construiu e quem o constitui – as pessoas.

O PATRIMÓNIO NÃO TEM VOZ, NEM SE FAZ OUVIR. PRECISA DE TER QUEM O FAÇA POR ELE

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. & ESPENICA, A. (2010). *Sistema Nacional de Gestão Territorial – Instrumentos de Planeamento*. Disponível em www.amde.pt.
- BARRETO, A. (1988). *Análise Social, volume xxiv*. Lisboa: Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- CALAFATE, P. (2010). *Luís António Vernei*. Lisboa: disponível em <http://cvc.instituto-camoes.pt>.
- CCDR-N. (2003). *Plano de Desenvolvimento Turístico do Vale do Douro*. Porto: Presidência do Conselho de Ministros.
- CORREIA, P. (2003). *Marquês de Pombal (1699-1782)*. Lisboa: números 15 e 16, Janeiro-Junho, da Revista Camões, de Letras e Culturas Lusófonas.
- FAUVRELLE, N. (2007). *Marcos da Demarcação*. Peso da Régua: Fundação Museu do Douro.
- GUSMÃO, F. (1985). *Componente Agrícola do Projecto de Desenvolvimento Rural Integrado de Trás-os-Montes*. Estudos Transmontanos, nº 3, pp. 178.
- INFOPÉDIA. (2003). *A Lei da Boa Razão*. Porto: Porto Editora, disponível em <http://www.infopedia.pt>.
- MADUREIRA, C. & FERRAZ, D. (2009). *The need of a XXI century governance paradigm for public administrations – the specific case of Portugal*. Rio de Janeiro: Working Group 3 | Public Sector Reform - people in the public service. ASIA Annual Conference
- MENDES, P., ALVES, S. e LOURENÇO, S. (2000). *Desenvolvimento e Pobreza na Obra de Amartya Sen*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão.
- RIBEIRO, R. (1999). *Hobbes: O medo e a esperança*. Lisboa: Editora Ática.
- SOUSA, F. (2007). *A Real Companhia Velha – Companhia Geral de Agricultura das Vinhas do Alto Douro (1756-2006)*. Porto: CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade.
- Lei nº 125/97, DR I Série-A, nº 278 de 2 de Dezembro (Museu do Douro)
- Lei 48/98 de 11 de Agosto de 1998, DR I Série I-A de 11 de Agosto, alterada pela Lei Lei nº 54/2007 de 31 de Agosto, DR I Série, nº 168 de 31 de Agosto (Bases da Política e ordenamento do território e Urbanismo)
- Lei nº 107/2001 de 8 de Setembro, DR I Série-A, nº 209 de 8 de Setembro

(Lei de Bases do Património Cultural Português)

- Decreto-Lei nº 131/2002 de 11 de Maio, DR I Série-A, nº 109 de 11 de Maio

(Criação de Parques Arqueológicos)

| Resolução de Conselho de Ministros nº 150/2003, DR I Série-B, nº 219 de 22 de Setembro

(PIOT-ADV e respectiva ratificação)

| Despacho Conjunto nº 473/2004, dos Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, DR II Série, nº 178 de 30 de Julho

(Interesse Público da área do ADV)

| Decreto-Lei nº 70/2006 de 23 de Março, DR I Série-A, nº 59 de 23 de Março

(Fundação Museu do Douro)

| Resolução do Conselho de Ministros nº 116/2006, DR I Série, nº 182 de 20 de Setembro (Missão do Douro)

| Decreto-Lei nº 207/2006 de 27 de Outubro, DR nº 208, Série I de 27 de Outubro

(Lei Orgânica do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional)

| Decreto-Lei nº 209/2006 de 27 de Outubro, DR nº 208, Série I de 27 de Outubro

(Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas)

| Decreto-Lei nº 210/2006 de 27 de Outubro, DR nº 208, Série I de 27 de Outubro

(Lei Orgânica do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações)

| Decreto-Lei nº 215/2006 de 27 de Outubro, DR I Série, nº 208 de 27 de Outubro

(Lei Orgânica do Ministério da Cultura)

| Decreto-Lei nº 46/2007 de 27 de Fevereiro, DR nº 41, Série I, de 27 de Fevereiro

(Lei Orgânica do Instituto da Vinha e do Vinho, IP)

| Decreto-Lei nº 47/2007 de 27 de Fevereiro, DR nº 41, Série I, de 27 de Fevereiro

(Lei Orgânica do Instituto dos Vinhos do Douro e Porto, IP)

| Decreto Regulamentar nº 34/2007 de 29 de Março, DR I Série, nº 63 de 29 de Março

(Direcções Regionais de Cultura)

| Decreto-Lei nº 134/2007 de 27 de Abril, DR I Série, nº 82 de 27 de Abril (CCDR)

ÍNDICE GERAL

ASSUNTO	PÁGINA
NOTA INTRODUTÓRIA	1
01 – DIAGNÓSTICO	2 a 8
01 01 – INTRODUÇÃO	2 a 4
01 02 – UM PROCEDIMENTO GESTIONÁRIO	4 a 6
01 02-01 A IDEIA ILUMINISTA	4 e 5
01 02-02 O DESPOTISMO ESCLARECIDO	5 e 6
01 02-03 O ALVARÁ DE 10 DE SETEMBRO DE 1756	6
01 02-04 AS PRIMEIRAS DEMARCAÇÕES	7
01 02-05 A DISTINÇÃO DA DEMARCAÇÃO DO DOURO	7 e 8
02 – CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISE DIAGNÓSTICA	8 a 28
02 01 – ORGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	9 a 20
02 01-01 MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	9 a 12
02 01-02 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS	12 a 16
1 INSTITUTO DOS VINHOS DO DOURO E PORTO, I.P.	13 e 14
2 INSTITUTO DA VINHA E DO VINHO, I.P.	14 e 16
02 01-03 MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	16 e 17
02 01-04 MINISTÉRIO DA CULTURA	18 e 20
02 02 GESTÃO TERRITORIAL – INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO	20 a 28
02 03 ANÁLISE DOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS	23 a 28
02 03-01 A DELIMITAÇÃO DO TERRITÓRIO	23 e 24
02 03-02 ALTO-DOURO VINHATEIRO – PATRIMÓNIO MUNDIAL	
A GESTÃO DO TERRITÓRIO	24 a 28
03 – PROPOSTA DE UM MODELO DE GESTÃO	28 a 30
CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32 e 33
ÍNDICE GERAL	34