

## Planeamento e Participação Pública em Áreas Protegidas - O Parque Natural do Douro Internacional -

M. Teresa Gomes<sup>1</sup>

### Resumo

Se até há pouco tempo o crescimento económico dominou os modelos de governação seguidos principalmente pelos países considerados desenvolvidos, actualmente aparecemos em pé de igualdade, a equidade social e a qualidade ambiental, todos eles necessários à qualidade de vida humana e presentes no conceito de desenvolvimento sustentável que se apresenta como o modelo desejável para o desenvolvimento das sociedades actuais, desenvolvidas ou em desenvolvimento. É necessário no entanto agir sem fundamentalismos, tendo presente a certeza de que se a qualidade ambiental tem obviamente de estar presente nos modelos de desenvolvimento actuais e se o crescimento económico é responsável por muitos impactos ambientais negativos, este último não se tornou menos necessário para ninguém e a pobreza não é, em lugar algum, garantia de sustentabilidade.

A teoria da modernização ecológica defende neste contexto, uma abordagem integrada do ambiente nas restantes políticas, de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável. Deste modo, ambiente, equidade social e crescimento económico deverão ser considerados como um todo articulado. O ambiente não deve ser pensado como algo que trava o desenvolvimento mas, pelo contrário, como um meio potenciador do aumento da qualidade de vida.

Extremamente ligadas às questões ambientais, as paisagens necessitam na sua gestão, de uma política integrada e articulada com as outras políticas sectoriais, necessárias ao desenvolvimento de cada área. Integração que deve também ser considerada nas escalas de planeamento: se o que se pretende é a conservação da qualidade e da diversidade de cada lugar, então a escala privilegiada deverá ser, sem dúvida, a escala local.

Nas Áreas Protegidas, todos estes pontos de vista deverão ser tanto mais considerados quanto se tratam de territórios em que o desenvolvimento e o crescimento económico são limitados pelos incontornáveis da conservação da natureza, mas onde se tornam por este motivo, ainda mais necessários pois estão as suas populações submetidas a limitações que lhes não permitem a melhoria da sua qualidade de vida. A questão da articulação das várias políticas e instrumentos de planeamento é por isso fundamental nestas áreas.

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

### Sustentabilidade e Modernização Ecológica

O desenvolvimento sustentável enquanto conceito deste modo apelidado, surgiu e ganhou força ao longo das décadas de 80 e de 90 do século XX. Envolve a interacção entre economia, sociedade e ambiente, considerados como parâmetros de igual importância no caminho que é necessário percorrer actualmente, em cada território, para a obtenção de qualidade de vida e bem-estar social, não importa quão relativos estes objectivos possam ser, conquanto se aprenda a conhecer a especificidade de cada um dos territórios.

O crescimento económico, a equidade social e a qualidade ambiental estão presentes em pé de igualdade no conceito de desenvolvimento sustentável que parece desejar-se como modelo de desenvolvimento das sociedades actuais. Nas suas preocupações devem estar presentes, para além do crescimento económico, as dimensões ambiental e social, abrangendo aspectos como a saúde, a educação, os direitos humanos..., que fazem também parte do novo significado de desenvolvimento, não ignorando o facto de cada lugar possuir uma realidade diferente, traduzida em necessidades específicas, já que *“People, activities and ecological phenomena exist in places not sectors and the social values which are associated with the qualities of an individual place are often fiercely defended”*<sup>2</sup>. Esta ligação das pessoas aos lugares é também uma característica cada vez mais presente na delimitação de estratégias adequadas às necessidades e oportunidades de cada lugar considerado individualmente.

Mas a relação economia/ambiente, vai muito para além disso e as políticas ambientais e económicas desejáveis são aquelas em que se conseguem prever e evitar os riscos ambientais e não aquelas em que a política económica limita o papel da política ambiental ao papel de resposta a impactos negativos originados por actividades como a agricultura, a indústria, a produção de energia ou os transportes e cujo objectivo principal é promover apenas o crescimento económico. Este tipo de política é incapaz de responder a muitos problemas actuais, muitos dos quais requerem uma abordagem científica detalhada. Ao contrário das primeiras gerações de políticas ambientais, de carácter meramente defensivo, cuja ênfase incidia sobre a protecção dos recursos naturais, ou posteriormente, aquelas que se identificam com o desenvolvimento das diversas medidas de controlo da poluição, as políticas ambientais desenvolvem-se actualmente em torno de algumas conceitos base, como o do desenvolvimento sustentável e a integração e a horizontalidade da própria política. Qualidade ambiental e desenvolvimento económico deixam de ser considerados como objectivos antagónicos, para passarem a ser vistos numa perspectiva de complementaridade e dependência mútua.

Apesar de tudo isto (ou por tudo isto) ser conhecido e afirmado, as políticas ambientais introduzidas pelos estados/poderes políticos tentando responder aos impactos negativos do desenvolvimento económico, não têm sido bem sucedidas, sendo na generalidade aplicáveis a problemas pontuais que podem ser resolvidos sem que se façam restrições ao mercado. Quando se trata da resolução de grandes problemas ambientais, as políticas estratégicas existentes, normalmente não resultam pois são concebidas apenas no sentido de agir para resolver problemas existentes. Permitem deste modo a sobre-exploração dos recursos e geram custos elevados, tanto ambientais como económicos. As políticas ambientais têm-se também mostrado ineficazes perante os impactos negativos gerados por outras áreas, resultado de falta de articulação entre: não são prospectivas, nem articuladas.

O conceito de modernização ecológica aparece-nos como uma teoria que tenta apresentar modos de pensar e agir sobre estes problemas e é geralmente apresentada como

---

<sup>2</sup> Roberts (1995), cit. Roberts, P.; Gouldson, A. *“Integrating Environment and Economy”*, Ed. Andrew Gouldson and Peter Roberts, Routledge, 2000, p. 259

um enquadramento conceptual que permita compreender a possibilidade e o potencial da integração entre a economia e o ambiente, promovendo a aplicação de novas formas de políticas ambientais que funcionem realmente como uma influência positiva para o desenvolvimento económico.

A modernização ecológica apresenta muitas das características do desenvolvimento sustentável, reforçando a ideia de que as estratégias ambientais não deverão ser pensadas como obstáculos ao desenvolvimento económico.

Sugere esta teoria que é possível a integração dos objectivos do desenvolvimento económico, da equidade social e da protecção ambiental, integração essa que permitirá a criação de sinergias que bem utilizadas poderão fazer da modernização ecológica, o modelo de aplicação do desenvolvimento sustentável, no sentido de que *"whilst sustainable development provides a general philosophy, ecological modernisation offers a practical pathway..."*<sup>3</sup>.

Os obstáculos surgem precisamente com as dificuldades existentes na integração da economia, do ambiente e das mudanças de mentalidade, necessárias à modernização ecológica. De acordo com Hajer *"...strategies which consider only the institutional and technocratic dimensions of ecological modernisation fail to recognise the fundamental changes in the ideology and priorities of planning necessary to avoid the absurd dilemma of having to "choose between jobs and ecology"..."*<sup>4</sup>.

De acordo com os princípios da modernização ecológica, o ambiente deve ser considerado como uma forma de desenvolvimento económico e este, por sua vez, não pode ser perspectivado apenas como gerador de declínio ambiental. Devem deste modo ser encontrados sectores industriais que combinem níveis mais elevados de desenvolvimento económico com níveis mais reduzidos de impacto ambiental, motivando as empresas a proteger o ambiente, diminuindo por exemplo, a dependência energética. É importante também, agir a jusante ou seja, prevenir problemas futuros e não apenas resolver (mal) os já existentes através da criação de políticas antecipatórias e integradas.

Tendo tomado consciência de que de facto muitas das causas dos impactos ambientais negativos gerados e conhecidos actualmente têm na sua origem o modo como a sociedade está organizada e a prioridade concedida ao desenvolvimento económico, são poucas as dúvidas de que as políticas de planeamento devem conceder uma maior atenção aos aspectos ambientais e inclui-los nas estratégias pensadas para o desenvolvimento.

Outras mudanças que vão de encontro à teoria da modernização ecológica, referem-se ao carácter antecipatório que deverão assumir as políticas, prevendo impactos futuros e não agindo sobre o mal quando ele já está feito. Conforme referem P. Roberts e A. Colwell *"Thinking about the long-term evolution of economic, social and environmental conditions is a prerequisite for effective planning, especially if the output from the planning process is intended to be a plan which meets the requirements for sustainable development."*<sup>5</sup>. Deverão ser também políticas integradas. Segundo Keith Clement e John B... *"In some cases, the prospect of integrating environmental issues into economic development strategies represents a major step..."*<sup>6</sup> nas políticas dos estados.

---

<sup>3</sup> Roberts, P.; Colwell, A. "Moving the Environment to Centre Stage..." in *Local Environment*, Vol. 6, nº4, Taylor & Francis, 2001, p.p 421-437, p. 424

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Roberts, P.; Colwell, A. "Moving the Environment to Centre Stage..." in *Local Environment*, Vol. 6, nº4, Taylor & Francis, 2001, p.p 421-437, p. 424

<sup>6</sup> Clement, K.; Bachtler, J. - "European Union Perspectives on the Integration of Environmental Protection and Economic Development" in *"Integrating Environment and Economy"*, Ed. Andrew Gouldson and Pedter Roberts, Routledge, 2000, p.p. 25-38, p. 32.

A integração deve estar presente tanto no que se refere à articulação do ambiente com as políticas económicas, como na articulação das diferentes escalas espaciais que devem abranger - nacional, regional e local. A teoria da modernização ecológica defende que o patamar ideal para aplicação das políticas ambientais é o nível regional e sobretudo, o nível local; o que vai também de encontro aos princípios do desenvolvimento sustentável que conforme já foi referido, defende a adaptação destes processos à especificidade de cada lugar e cada momento e às diferentes necessidades de cada sociedade e cada geração. Por isso as preocupações ambientais têm sido uma componente fundamental nas políticas regionais e locais. A designação de estratégias de integração adequadas às necessidades e oportunidades existentes em cada lugar estão cada vez mais presentes na elaboração de quaisquer políticas e é cada vez mais aceite que a concepção e aplicação de um pacote de políticas integradas (como se pretende que seja o planeamento actualmente), tem maiores probabilidades de sucesso às escalas local ou regional do que a níveis de aplicação mais elevados. Na realidade, muitas das experiências ultimamente realizadas no sentido de se caminhar para um desenvolvimento sustentável, estão relacionadas com programas elaborados para serem aplicados ao nível regional e local.

Encoraja-se deste modo o desenvolvimento de capacidades institucionais a nível local, bem como a participação pública (consideradas essenciais ao desenvolvimento sustentável), de acordo com a Comissão Brundtland que referia já que *“a perseguição dos objectivos do desenvolvimento sustentável requer (...) um sistema político que assegure uma efectiva participação dos cidadãos nos processos de decisão.”* Neste contexto e de acordo com os princípios da modernização ecológica, é conferido ao estado um papel regulador cada vez mais importante, mas *“...a state which is an “enabling and contextually steering state, working in partnership with business.”*

Toda esta perspectiva da teoria da modernização ecológica tem sido desafiada desde os finais da década de 90 do séc. XX, pela crescente globalização económica e cada vez mais *“Global networks and flows, rather than countries are the “true architectures of the new global economy”<sup>7</sup>”<sup>8</sup>*.

Muitos autores estabelecem semelhanças entre o processo de globalização e as dinâmicas capitalistas, temendo-se que dele resultem o mesmo tipo de consequências sociais e ambientais originadas pelo capitalismo, argumentando que *“while on a national state, most industrialized societies have to a greater or lesser extent managed to reduce or neutralize the most severe consequence of the “free” capitalist market, we are now witnessing the return of these very same problems, especially on a global scale and within developing societies. It is globalization (...) that is the root cause of this new round of social and environmental destruction.”<sup>9</sup>*

A modernização ecológica, defendendo a articulação e integração das políticas económicas e ambientais ao nível local, tendo o estado um papel preponderante na sua criação e implementação, parece ser posta em causa por esta escala globalizante da sociedade onde se fala também de ambiente global. *“In an era of globalization, regional or national theories are assessed on the basis of how they deal with and include the globalization dynamics. So what are the consequences of globalization for ecological modernization theory?”<sup>10</sup>*.

<sup>7</sup> Castels, 2000. P. 61 cit. Mol, Arthur; - *“Ecological Modernization and the Global Economy”* in *“Global Environmental Politics”*, Massachusetts Institute of Technology, May 2002, p.p. 92-115, p. 95 - <sup>7</sup> Mol, Arthur; - *“Ecological Modernization and the Global Economy”* in *“Global Environmental Politics”*, Massachusetts Institute of Technology, May 2002, p.p. 92-115, p. 95

<sup>8</sup> Mol, Arthur; - *“Ecological Modernization and the Global Economy”* in *“Global Environmental Politics”*, Massachusetts Institute of Technology, May 2002, p.p. 92-115, p. 95

<sup>9</sup> Mol, Arthur; - *“Ecological Modernization and the Global Economy”* in *“Global Environmental Politics”*, Massachusetts Institute of Technology, May 2002, p.p. 92-115, p. 109

Defendem alguns autores que as prioridades ambientais não são as mesmas em cada lugar do mundo e a concepção que cada sociedade tem relativamente aos problemas ambientais depende da sua cultura, das suas tradições, como de resto acontece com as suas necessidades económicas. Assim o universalismo ambiental parece ser evitado por esta heterogeneidade social e cultural, bem como pelo facto de que cada sociedade possui diferentes capacidades e recursos para promover políticas sustentáveis. Não há dúvida, por outro lado, de que os protestos e exigências ambientais se fazem também de um modo cada vez mais global e que os representantes da globalização crescente, têm cada vez mais dificuldade em ignorá-los.

Parece assim que esta homogeneização da modernização ecológica, se converte em práticas e processos de reforma ambiental heterogéneos nos diferentes países e regiões e que apesar da crescente importância dos processos de globalização, as questões ambientais serão sempre co-determinadas pelas características nacionais e regionais, dando origem a um processo de “glocalização” que parece de acordo com a teoria da modernização ecológica.

Assim, embora mantendo esta questão em aberto, diz-nos... *“We should remain suspicious of ideas that claim that environmental reform processes show universal forms, dynamics and characteristics, in view of the fact that nations and regions differ and that environmental reform mechanisms vary accordingly, no matter how strongly such environmental reforms are triggered and influenced by global processes. Local refinements and contextualization of the ecological modernization theoretical framework, which until recently could rightfully be criticized for being too monolithic and too Eurocentric, is essential.”*<sup>11</sup>.

### Aplicação no Parque Natural do Douro Internacional

Em Portugal, a legislação actual vigente no que se refere a estes assuntos e nomeadamente no que toca às Áreas Protegidas, parece estar de acordo com estes princípios enunciados, contemplando a escala local, a especificidade dos territórios, o envolvimento das populações, a importância do desenvolvimento das populações... no papel, claro!

O problema que se põe é se, principalmente em Áreas Protegidas - áreas sujeitas a uma série de proibicionismos que muitas vezes não são mais do que isso e servem mais os interesses particulares de alguns do que a conservação da natureza e o desenvolvimento dos territórios – estes princípios são efectivamente observados, ou se pelo contrário, a teoria não passa do papel e a presença das populações é frequentemente esquecida por uma gestão distante e arrogante que não faz mais do que proibir sem explicar.

As Áreas Protegidas são geridas com base nos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP), instrumentos de planeamento onde são estabelecidas as orientações técnicas necessárias para a sua gestão. Os POAP's, de acordo com o DL 19/93 de 11 de Janeiro, definem *“...a política de salvaguarda e conservação que se pretende instituir, dispondo, designadamente, sobre os usos do solo, e condições de alteração dos mesmos, hierarquizados de acordo com os valores do património natural em causa.”*

Tratando-se de Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT's), sobrepõem-se estes instrumentos de planeamento a todos os outros que vigorem na área abrangida. Prevaecem sobre os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT's) de âmbito local (Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território - PIOT's e Planos Municipais de Ordenamento do Território - PMOT's) devendo no entanto ser elaborados em articulação

<sup>10</sup> Mol, Arthur; - *“Ecological Modernization and the Global Economy”* in *“Global Environmental Politics”*, Massachusetts Institute of Technology, May 2002, p.p. 92-115, p. 112

<sup>11</sup> POPNDI , 1ª fase, ICN, Agosto 2001

com estes, quando já existentes, e também com os IGT's de âmbito nacional (Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território - PNPOT; Plano Sectorial de Intervenção Territorial - PSIT's) e de âmbito regional (Plano Regional de Ordenamento Territorial - PROT's), devendo estes últimos servir de base à sua elaboração.

Na elaboração dos POAP's e na gestão das áreas protegidas, devem ainda ser considerados um conjunto de instrumentos respeitantes a diferentes sectores da administração, entre os quais a ENCNB (Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade), o Programa Nacional de Turismo de Natureza (PNTN), o Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação (PANCD) e o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa (PDSFP).

Os POAP's devem obedecer ao princípio integrador que se pretende para o ordenamento do território, sendo elaborados de forma integrada com os restantes IGT's às diversas escalas territoriais, de modo a que seja possível a articulação entre os três princípios da sustentabilidade.

No caso do Plano de Ordenamento do Parque Natural do Douro Internacional (POPNDI), pretende-se que seja *"...um instrumento de fixação de princípios e regras quanto à ocupação, ao uso e à transformação do solo na área por ele abrangida, por forma a possibilitar a manutenção e valorização das características das paisagens naturais, semi-naturais e da diversidade ecológica, a par do desenvolvimento das potencialidades dos sistemas semi-naturais e humanizados, nos quais a actividade humana é um elemento determinante da sua manutenção e preservação pois constitui um exemplo de integração harmoniosa das actividades humanas na Natureza."*<sup>12</sup>

A integração do POPNDI nos restantes IGT's foi efectuada, após levantamento do existente, nos seguintes moldes, de acordo com o documento que o suporta:

- A sua integração com os PSIT's, ainda não concluída, deverá ser feita a partir da inventariação dos PSIT's existentes e respectivas estratégias e expressão territorial, procedendo-se, no âmbito do POPNDI, à sua articulação de acordo com o nível de concretização alcançado ou a promover. O PSIT com maior incidência no PNDI, será o Plano de Bacia Hidrográfica do Douro.
- No que se refere a outros PEOT's existentes, o POPNDI deverá ainda ser compatível com os Planos de Ordenamento de Albufeira (POA) da Barragem de Sta. Maria de Aguiar e das albufeiras de Bemposta, Picote e Miranda do Douro, bem como com futuros POA's. As albufeiras, respectivas infra-estruturas e áreas de protecção, são consideradas como Espaços de Intervenção Específica, cujos objectivos de ordenamento, devido às especificidades das áreas que englobam, poderão reflectir um dinamismo superior ao desejável para uma área protegida, devendo os impactos verificados ser invertidos e recuperados, devido ao elevado interesse que apresentam para a conservação da diversidade biológica, submetida aqui, a pressões antrópicas.

Define o POPNDI que o regime de uso e transformação de solos será determinado nos Planos de Ordenamento de Albufeira, vigorando até à sua aprovação, os pareceres do PNDI (Parque Natural do Douro Internacional) e do Instituto da Água.

- Não tendo sido identificados para os municípios integrantes, quaisquer PROT's ou PIOT's, não será obviamente realizada a integração do POPNDI nestes planos.

---

<sup>12</sup> POPNDI, 1ª fase, ICN, Agosto 2001

- No que se refere à articulação com os PMOT's existentes, o POPNDI, enquanto PEOT, funcionará como um instrumento supletivo nos municípios abrangidos. Assim sendo, será necessário *“...concertar a elaboração deste POAP com as estratégias de desenvolvimento preconizadas nos PMOT's, e em particular com os PDM em vigência na área em estudo, bem como com outras estratégias que estejam a ser consideradas, atendendo ao tempo decorrido entre a elaboração dos referidos PDM's e o momento actual.”*

Das classes de espaços identificados para os PDM's da área em estudo o POPNDI apenas prevê conflitos com os poderes locais na articulação da delimitação e gestão dos espaços urbanos. Estes incluem áreas urbanas e aglomerados rurais, que por vezes se sobrepõem com áreas de espaço agrícola natural ou áreas de espaço florestal. Daqui poderão resultar situações de conflito nos regimes de uso de solo, nomeadamente em propostas de alargamento dos perímetros urbanos, sendo que, no entanto, de acordo com o POPNDI, *“...os PDM's em causa deverão passar a acomodar os perímetros urbanos propostos...”*<sup>13</sup> pelo PNDI.

Nos restantes tipos de espaços definidos pelo POAP em questão (Espaços de Protecção Total, Espaços de Protecção Parcial, Espaços de Protecção Complementar, Espaços de Intervenção Específica, Quintas do Douro e Áreas de Protecção Paisagística), as áreas identificadas e as disposições tomadas estão de acordo com os PDM's (Planos Directores Municipais) e outros PMOT's em vigor, não se prevenindo conflitos.

Os POAP's devem ainda na sua elaboração, conforme já referido, observar o disposto na ENCNB, no PNTN, no PNCD e no PDSFP.

De entre todos estes documentos, o PNDI confere especial relevância à articulação do seu plano de ordenamento com o PNTN. Foi elaborado para esta área, pelo ICN (Instituto de Conservação da Natureza), o Enquadramento Estratégico de Turismo de Natureza para o período 2000-2006, considerando que apesar dos estrangulamentos que o Parque possui a nível demográfico e sócio-económico, apresenta boas potencialidades para o desenvolvimento da actividade turística, contribuindo para o desenvolvimento da região. Esta perspectiva do desenvolvimento é também a que preside à Carta Europeia de Turismo Sustentável (CETS), à qual o PNDI aderiu.

De todos estes documentos que se cruzam e entrecruzam, poderá resultar, a meu ver, uma panóplia de estratégias vagas e pouco aplicáveis que na prática, talvez não seja assim tão fácil articular. Principalmente se tivermos em conta que no PNDI são várias as escalas em que poderes locais e regionais que se sobrepõem, podendo dificultar a gestão harmoniosa da área. Na verdade, o Parque integra quatro concelhos (Miranda do Douro, Mogadouro, Freixo de Espada-à-Cinta e Figueira de Castelo Rodrigo), três dos quais pertencentes ao distrito de Bragança (Miranda do Douro e Mogadouro - pertencentes à NUT II do Norte e à NUT III de Alto Trás-os-Montes - e Freixo de Espada-à-Cinta – pertencente à NUT II do Norte e à NUT III do Douro – sob a tutela da Comissão de Coordenação Regional do Norte) e um ao distrito da Guarda (Figueira de Castelo Rodrigo – pertencente à NUT II do Centro e à NUT III da Beira Interior Norte - sob a tutela da Comissão de Coordenação Regional do Centro).

Esta situação de sobreposição de vários limites administrativos pode originar climas de tensão social entre as várias escalas administrativas. Mesmo a nível de concelho podem verificar-se conflitos pelo facto de nem todas as freguesias se encontrarem incluídas no perímetro do PNDI, sendo geridas de modo diferente, já que umas se encontram sob

---

<sup>13</sup> Entrevista realizada em Julho 2003

a alçada do POPNDI e outros se regem apenas pelo PDM. Mesmo para as Câmaras Municipais, torna-se complicada a gestão do concelho, tendo, para as mesmas acções, que ouvir o Parque Natural na sua área de influência, o que não é obviamente necessário, nos concelhos que se encontram fora da jurisdição do PNDI. Esta situação é notória no concelho de Figueira de Castelo Rodrigo, onde apenas cinco freguesias estão incluídas no Parque. Além do mais, a nível nacional, de acordo com fontes do Parque, o relacionamento entre as várias escalas de governação, desde o governo central, aos poderes locais, “...tem que seguir a hierarquia dos serviços, ou seja, cada parque deve obediência à presidência do ICN, e por sua vez, esta com a Secretaria de Estado e com o ministro. O contacto entre ministérios faz-se sempre inicialmente nas altas esferas e apenas quando é preciso esmiuçar as questões práticas é que técnicos e gestores trabalham directamente.”. Questiona-se aqui a verdadeira primazia conferida à escala local, tanto no planeamento como na gestão deste território.

Põe-se também em causa o verdadeiro interesse no desenvolvimento destas áreas e na articulação entre a conservação da natureza e o seu crescimento económico, já que não se assiste à concretização de projectos que realmente apontem nesse sentido. Se pretendem todos os instrumentos de planeamento e gestão enunciados, valorizar o património cultural e natural da região “...restituindo-se assim à população residente, a sua identidade e promovendo em simultâneo as actividades económicas da região, à realidade e promovendo em simultâneo as actividades económicas da região...”, a realidade é que do previsto, muito pouco tem sido feito. De qualquer modo, embora os princípios da sustentabilidade e da modernização ecológica no ordenamento do território e na conservação da natureza sejam enunciados em todos os planos e instrumentos de planeamento que foram referidos ao longo deste capítulo, a verdade é que o próprio POPNDI (1ª fase), em termos de acções concretas a desenvolver com a participação directa das populações e o incremento da sua qualidade de vida, não estabelece praticamente nenhuma medida. A sua preocupação máxima é sem dúvida a conservação da natureza, nomeadamente das aves, e os interesses da população são na maioria das vezes, esquecidos, apesar do que se encontra escrito. Mas mesmo aqui interrogamo-nos sobre a genuinidade das preocupações existentes, parecendo maior o interesse em obedecer a números impostos pela União Europeia em relação à percentagem de território nacional que deve constituir área protegida, do que em respeitar verdadeiramente os valores ambientais.

De facto, a generalidade dos munícipes do concelho de Figueira de Castelo Rodrigo, por exemplo, parece considerar a acção do Parque bastante limitativa e restritiva das suas actividades usuais, nomeadamente as ligadas à agricultura. Contesta por outro lado, acções como a construção de um lago de águas residuais de lagares no centro da freguesia de Escalhão, gerando maus cheiros e poluição dos solos adjacentes, a recuperação dos pombais apenas de beira de estrada, ou ainda a passividade com que é encarada pelo parque a destruição e venda, por parte de alguns proprietários, dos muretes de granito, centenários e tão característicos do mundo rural do norte do nosso país. Relativamente a esta última situação, refere o técnico do Parque, António Monteiro<sup>14</sup>, que “...há um vazio legal nesta matéria que vai ser corrigido no Plano de Ordenamento. De qualquer forma são proibidas as destruições de elementos notáveis da paisagem como muros, etc. ...”.

No caso do concelho de Freixo de Espada-à-Cinta, a situação é mais conflituosa, existindo mesmo um caso de processo presente no Tribunal Europeu, devido ao impedimento da abertura de um caminho entre duas povoações, em local de nidificação de aves. Perguntamo-nos se, não desmerecendo a importância que assumem actualmente os valores relacionados com a conservação da natureza, será justo e coerente que estes suplantem

<sup>14</sup> International Environmental Governance – An International Legal Regime for Protected Areas, IUCN, 2000



necessidades básicas de qualidade de vida e bem-estar das populações que necessitam de se deslocar no ser dia-a-dia e não dispõem de um percurso prático para o fazer. Parecem-nos pois aqui esquecidos, na sua aplicação prática, os princípios fundamentais, apanágio da sustentabilidade e da modernização ecológica, principalmente do que à preocupação com as populações locais diz respeito.

Quanto à desejada recuperação das identidades, apenas uma nota pessoal: As identidades não se recuperam com base em documentos escritos. As identidades constroem-se no tempo e são, em cada momento e em cada lugar, o reflexo da vontade de cada população. Não aquilo em que os cidadãos que não os da área, pretendem assistir. O Parque e a sua legislação devem incluir as populações, conhecendo as suas vontades e aquilo com que verdadeiramente se identificam, e não impor hábitos e costumes ancestrais museificados que às gerações actuais nada dizem. Implica pesquisa, investigação e orgulho por um passado, mas não um modo de vida actual. Por tudo isto e porque os valores naturais a proteger dependem, para persistirem, do equilíbrio conferido aos territórios pela presença das populações, torna-se assim imprescindível outro dos fundamentos da sustentabilidade e da modernização ecológica: a participação pública.

Em termos de quadro legal e jurídico parece que Portugal possui os instrumentos necessários para assegurar aos cidadãos o direito à informação e a sua participação nos processos de tomada de decisão. Na realidade, porém, a participação pública no nosso país não é uma prática corrente, seja porque a informação é escassa, porque a formação dos cidadãos é muitas vezes, pouca, principalmente fora das duas Áreas Metropolitanas, e o conhecimento dos seus direitos em matéria de participação pública, muito reduzido. Aqui há a acrescentar a também já referida falta de motivação e a apatia do público face ao seu direito a participar, fundamentalmente quando os projectos não afectam directamente os seus interesses particulares, assumindo-se uma atitude de individualismo e comodismo.

Em áreas protegidas e especificamente no caso do PNDI, a situação não é diferente. Prevista na Lei de Bases do Ambiente, no DL613/76, - relativo à Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), posteriormente várias vezes revisto, referia, já naquela época, no par. 2 do seu artº 5º, a necessidade de se ouvirem as populações locais antes de se tomarem quaisquer medidas - e nos POAP's, os problemas da participação pública em áreas protegidas, são exactamente os mesmos.

Se durante alguns anos, as áreas protegidas foram geridas apenas em função da conservação da natureza, esquecendo-se a vida das populações locais e sendo a regra dominante, proibir, actualmente reconhece-se a necessidade de as manter nas áreas em função da conservação da natureza, mas também do seu desenvolvimento económico-social.

O PNDI faz parte já desta nova geração de áreas protegidas. No entanto, na prática as coisas não parecem muito diferentes daquilo que eram anteriormente, já que embora o seu processo de instalação tenha passado pela consulta pública antes da votação para aprovação em Assembleia da República, do POPNDI não consta um artigo ou uma alínea específicos relativamente à participação da população nos projectos existentes dentro do Parque, após a sua constituição.

Parece no entanto que quando se fala em participação pública, não devemos considerar apenas a consulta de documentos disponíveis sobre determinados projectos e a possibilidade de intervir nos processos de decisão final. Se este poderá ser o papel atribuído aos poderes locais, associações e ONG's (Organizações Não Governamentais), relativamente às populações residentes propriamente ditas, a participação deveria alargar-se a uma intervenção concreta na execução dos planos e projectos; à atribuição de um

papel activo na implementação das actividades do Parque que em vez de serem entregues a pessoas de fora, teriam muito mais a lucrar com uma formação adequada à população local e à sua integração efectiva no Parque, o que contribuiria não só para o aumento da sua qualidade de vida, mas também para que as populações desenvolvessem um certo sentimento de orgulho por viverem uma área protegida, ao invés do sentimento de revolta que a maioria tem em relação ao Parque.

Fala-se aqui mais no sentido de uma gestão participada, processo que conta com a tentativa e envolvimento e participação efectiva dos actores sociais. Os processos de gestão participada deverão basear-se fundamentalmente no diálogo, para que se compreendam verdadeiramente as necessidades e os deveres dos habitantes e se actue de modo a complementarem-se estas necessidades com os objectivos do Parque.

Mas o facto é que também aqui, o problema da falta de informação é notório: a legislação do Parque apenas é conhecida por uma pequena minoria dos habitantes do Parque, facto que alegadamente se deve principalmente, à falta de informação sobre a matéria.

Diálogo e informação aparecem-nos pois, como duas das variáveis mais focadas (a mais focada prende-se com o desenvolvimento da área: criação de empregos, desenvolvimento do turismo...) por uma população que parece até disposta a aceitar um certo número de regras, se o motivo da sua aplicação for esclarecido e não apenas imposto, se a informação existir e for esclarecedora.

Mais, demonstram simpatia para com a questão, considerando que o Parque é necessário, fundamentalmente para se proteger a área e as espécies animais em extinção. Não se trata pois de uma população alheia às necessidades ambientais, desde que não se sinta excluída nem preterida dentro da sua própria terra, por imposições vindas de estranhos e que lhes são feitas a eles, que sempre viveram em harmonia com a natureza e nunca a danificaram. Uma maior abertura e proximidade por parte do Parque para com estes concelhos periféricos e uma maior inclusão das populações nas actividades do Parque beneficiariam todos.

Creio que todos, Parque e populações, teriam a ganhar com a manutenção de um diálogo aberto onde as necessidades básicas das populações fossem preenchidas e elas sentissem que realmente tinham a ganhar por viverem numa Área Protegida, em vez de a sentirem como um colete de forças. A gestão participada das áreas protegidas, com a repartição efectiva de funções, direitos e responsabilidades entre os diversos actores, é aliás uma recomendação da IUCN (União Mundial para a Natureza), organização que agora se ocupa também em rever o processo de governação em áreas protegidas, em função da globalização e da interdependência ambiental global, estabelecendo limites às actividades humanas aí exercidas, adaptando-as às necessidades ecológicas, e permitindo aquelas apenas que não vão contra estas necessidades. Pretende-se no entanto conferir poderes aos investidores locais, permitindo-lhes desempenhar um papel activo na gestão das áreas protegidas e criando incentivos, por exemplo, através de distribuição de lucros, de modo a serem atingidos os objectivos para os quais a Área Protegida foi criada. Para tal, sugere o IUCN, “...the requirement to provide for procedural rights (right to information, public participation, access to justice) in the environmental field generally, is no doubt also of relevance great to protected areas”.<sup>15</sup>

A não ser assim, a população sentir-se-á cada vez menos identificada com o seu território e a tendência será inevitavelmente um acentuar do despovoamento, agravando

---

<sup>15</sup>International Environmental Governance – An International Legal Regime for Protected Areas, IUCN, 2000

os sentimentos de exclusão, não apenas social, mas fundamentalmente territorial. De facto, em qualquer território periférico são inúmeros os problemas que originam sentimentos de exclusão, nomeadamente o peso da tradição, a dispersão das populações e das actividades, a fraca densidade demográfica, a debilidade das redes de acessibilidades e o confronto das identidades rural/tradicional – urbano/moderno.

Todos estes problemas se sentem de forma mais agravada em áreas protegidas, onde a acrescentar a todas as dificuldades já referidas, existem também as que se prendem com as inúmeras proibições e restrições ao uso do solo e ao desenvolvimento económico, conduzindo facilmente ao despovoamento. O despovoamento implica ainda um forte envelhecimento da população local, com todas as consequências que lhe são inerentes: a dificuldade na transmissão dos saberes tradicionais ligados às actividades que numa área protegida podem funcionar como uma mais-valia e ter algum peso económico; a falta de capacidade empreendedora e de espírito de iniciativa em áreas onde é vital o nascer de novos projectos para que o seu desenvolvimento, dentro dos objectivos dos parques, seja concretizável. Entramos num ciclo vicioso: o despovoamento leva à ausência de desenvolvimento e se não houver desenvolvimento, os locais não se tornam atractivos para a fixação de populações. E com todo o respeito pela conservação da natureza e pela sua necessidade inquestionável, parece por vezes um pouco incoerente a preocupação com a biodiversidade, nunca excessiva, mas relegando permanentemente para segundo plano necessidades básicas que as populações deveriam ter visto satisfeitas há algumas décadas atrás.

No PNDI, a questão das acessibilidades é sem dúvida um dos pontos mais fracos, mas existe aqui, para além de uma notória ausência de infra-estruturas rodoviárias e ferroviárias, alguma má vontade de colaboração e falta de articulação entre os vários municípios e entre as próprias autarquias locais de cada concelho. O que em nada beneficia a área e a vai isolando cada vez mais, mesmo internamente.

Com o despovoamento, outro problema se coloca a jusante: o regresso de quem partiu.

Tratando-se no geral, de áreas fortemente afectadas por fenómenos migratórios, várias são as situações com que poderemos deparar-nos: alteração da arquitectura tradicional local, aculturação...

Muito embora e correctamente, o ponto 2, do artº 21º, do anexo 5 do POPNDI, refira que *“O traçado arquitectónico das edificações deverá adoptar os valores essenciais da arquitectura tradicional da região, procurando-se, em particular, a integração dos elementos da fachada, devendo utilizar-se tanto quanto possível no projecto elementos tipológicos de composição e materiais tradicionais da região.”*, há que compreender que uma casa de pedra (granito, xisto ou outra qualquer), sem grandes acabamentos interiores, com um telhado de colmo que é necessário reparar frequentemente, substituir parcialmente duas vezes por ano e totalmente de cinco em cinco anos e com o gado em baixo com todos os problemas de higiene e insalubridade que isso acarreta, actualmente não é propriamente o “sonho de vida” de ninguém.

Há portanto toda uma mudança de mentalidades e de estilos de vida que conduzem inevitavelmente a alterações nas arquitecturas que não é possível pura e simplesmente proibir, pois são uma consequência natural do processo evolutivo da sociedade.

Se o que se pretende é, no sentido de diminuir a exclusão em que vivem estas áreas, fixar as populações ou, pelo menos, evitar a sua saída, há que tentar um equilíbrio, formando as pessoas no sentido de manterem os materiais tradicionais e a traça original característica da sua região. Sem que no entanto se verifiquem fundamentalismos conservadoristas despropositados e desadaptados das necessidades e exigências da nossa época que, a não

serem respeitadas e compreendidas, apenas contribuirão para que não haja retorno para estas áreas e nelas se assista ao continuar de um despovoamento acelerado que só poderá culminar no vazio total e no agravar da situação de exclusão e de periferia que já caracteriza a área.

Neste sentido devem ser dados apoios financeiros às populações pois a manutenção das construções utilizando os materiais tradicionais é cara e termina invariavelmente no abandono da construção antiga e na utilização de novos materiais em novas construções.

Muitas vezes as casas abandonadas podem ser recuperadas mantendo-se a fachada e adaptando os interiores. Mas trata-se de um processo, na maioria dos casos, de tal modo dispendioso que é impossível para os locais, executarem-no ou adquirirem uma habitação recuperada. Isto dá origem a uma espécie de “gentrificação rural”, sendo as casas adquiridas por cidadãos urbanos que não as habitam permanentemente e não contribuem para a dinâmica de desenvolvimento do parque.

Aquilo a que se pode eventualmente chamar gentrificação rural, não apresenta exactamente as mesmas características, mas os princípios orientadores não são muito diferentes. Relaciona-se precisamente com o facto de existirem em meio rural, muitas casas abandonadas, em resultado do despovoamento acentuado. As casas vêm sendo, com alguma regularidade, adquiridas por cidadãos urbanos que não as habitam permanentemente e não contribuem para a dinâmica das áreas rurais, protegidas ou não. São cidadãos ausentes que têm ali apenas uma residência secundária de fim-de-semana ou de férias, não se identificando com as realidades culturais e sociais da área. Se por um lado é preferível esta situação a ter os edifícios abandonados, por outro seria mais saudável criar mecanismos que permitissem ser os locais a ocuparem-se da sua recuperação, não sendo ultrapassados na sua própria terra, por pessoas de fora, mais endinheiradas, contribuindo para aumentar o sentimento de exclusão, nada de acordo com os modelos teóricos de sustentabilidade e modernização ecológica aqui apresentados.

### Notas Conclusivas

Numa Área Protegida com as dimensões do PNDI e com todas as características inerentes a este tipo de espaço, a gestão e o planeamento não poderão ser obra fácil, principalmente quando tantos e tão diferentes tipos de planos, projectos e directivas às mais diversas escalas espaciais e temporais interferem no processo.

Tornando-se imprescindível a integração à escala da União Europeia, através de todas as suas directivas relacionadas com a Conservação da Natureza e a criação de Áreas Protegidas, é fundamental também a articulação com todos os instrumentos de gestão e planeamento à escala nacional e regional.

Creemos no entanto que o papel preponderante pertence aos poderes e às comunidades locais, pois são estes que vivem na área e melhor a conhecem nas suas potencialidades e nas suas limitações podendo portanto, melhor pronunciar-se quanto ao que seria uma boa política de desenvolvimento sustentável para a área.

Seria necessário por parte do Parque e das entidades competentes no domínio da sua gestão, um estudo e conhecimento mais aprofundado sobre a área nos seus aspectos humanos e características da população, tão diferentes em cada concelho e em cada freguesia e não apenas um estudo superficial referindo o número de habitantes, o envelhecimento da população e a sua distribuição por sectores de actividade.

Seria também interessante que a população tivesse acesso a informação e formação efectivas no âmbito dos objectivos do PNDI, para que pudesse tornar-se numa população

realmente participativa que não olhasse o Parque com hostilidade por sentir esquecidos os seus interesses e necessidades mais básicos, previstos na legislação, mas pouco considerados na prática.

Uma melhor colaboração entre todos os poderes locais em que não vivessem os seus representantes de costas voltadas, olhando cada um apenas para o seu quintal e agindo de acordo com rivalidades antigas e inúteis, mesmo à escala da freguesia, seria fundamental. Uma Área Protegida tem de ser vista como um todo, acima de quaisquer limites administrativos, planeada e gerida nesta perspectiva, para que funcione.

### Bibliografia

CLEMENT, Keith; BACHTLER, John - "European Union Perspectives on the Integration of Environmental Protection and Economic Development" in *Integrating Environment and Economy: Strategies for Local and Regional Development*, Routledge, London, 2000, p.p. 25-38.

EKINS, Paul - "Environmental Policy-Making: What have Economic Analysis and the Idea of Sustainability got to Offer?" in *Sustainability, Life Chances and Livelihoods*, Routledge, London, 2000, p.p. 35-57.

GIBBS, David - "Reconciling Economic Development and the Environment" in *Local Environment*, Vol. 8, nº 1, Taylor & Francis, Ltd, 2003, p.p. 3-8.

GOULDSON, Andrew; ROBERTS, Peter - "Integrating Environment and Economy: The Evolution, Theory and Practice" in *Integrating Environment and Economy: Strategies for Local and Regional Development*, Routledge, London, 2000, p.p. 3-21.

GOULDSON, Andrew; ROBERTS, Peter - "Retrospect and Prospect: Designing Strategies for Integrated Economic Development and Environmental Management" in *Integrating Environment and Economy: Strategies for Local and Regional Development*, Routledge, London, 2000, p.p. 257-269.

LACASTA, Nuno; NEVES, Manuel Andrade - "Ambiente e Desenvolvimento Sustentado: Princípios de Direito Internacional" in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, nº 3, Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente, Lisboa, Outubro 1998, p.p. 75-102.

MOL, Arthur P. J. - "Ecological Modernization and the Global Economy" in *Global Environmental Politics*, Massachusetts Institute of Technology, May 2002, p.p.92-114.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário - *Introdução ao Ordenamento do Território*, Universidade Aberta, 1999.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário - "A Integração da Componente Ambiental no Processo de Planeamento" in *Sociedade e Território*, nº 18, ano 6, Ed. Afrontamento, Porto, Junho 1993, p.p. 8-12.

PINHO, Paulo; MARGALHA, João - "Do Protecçãoismo da Natureza ao Protagonismo do Desenvolvimento. O Papel do Planeamento do Território face à Natureza dos Fenómenos de Poluição Ambiental", in *Sociedade e Território*, nº 18, ano 6, ed. Afrontamento, Porto, Junho 1993, p.p. 28-27.

PROOPS, John; WILKINSON, David - "Sustainability, Knowledge, Ethics and the Law" in *Sustainability, Life Chances and Livelihoods*, Routledge, London, 2000, p.p. 17-34.

REDCLIFT, Michael, in *Sustainability, Life Chances and Livelihoods*, Routledge, London, 2000, p.p. 1-14.

ROBERTS, Peter; COLWELL, Adrian - "Moving the Environment to Centre Stage: a New Approach to Planning and Development at European and Regional Levels" in *Local Environment*, Vol. 6, nº 4, Taylor & Francis, Ltd, 2001, p.p. 421-437.

#### **Legislação Consultada**

Lei 9/70

DL 613/76 - 27 de Julho

Lei de Bases do Ambiente 11/87

DL 19/93 - 23 de Janeiro

DL 213/97 - 16 de Agosto

DL 227/98 - 17 Julho

RCM 112/98 - 25 de Agosto

DR 18/99 - 27 de Agosto

*Plano de Ordenamento do P.N.D.I.*, 1ª fase, ICN, Agosto 2001

*Enquadramento Estratégico de Turismo de Natureza do PNDI – 2000-2006*

*Plano Operacional do Ambiente, 2000-2006*

*International Environmental Governance – An International Legal Regime for Protected Areas*, IUCN, 2000

*Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade*, 2002