Vítor Oliveira Jorge
[Coordenador]

CONSERVAR PARA QUÊ?

8ª Mesa-redonda de Primavera

Realizada na Faculdade de Letras da Universidade do Porto nos dias 26 e 27 de Março de 2004

PORTO·COIMBRA

Faculdade de Letras da Universidade do Porto
Departamento de Ciências e Técnicas do Património
Centro de Estudos Arqueológicos das Universidades de Coimbra e Porto
(Fundação para a Ciência e a Tecnologia)
2005

POPULAÇÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS – UMA INTEGRAÇÃO NECESSÁRIA
– O Parque Natural do Douro Internacional –

por

Maria Teresa Gomes*

Resumo: A população é necessária à conservação da natureza e deve ser, por este motivo, incentivada a permanecer nos Parques, diminuindo o despovoamento excessivo que lá se faz sentir e que só pode ser prejudicial. Há quem considere que a conservação da natureza deve preocupar-se com a manutenção do equilíbrio natural das áreas, tentanto eliminar qualquer factor de perturbação. No entanto, estes não constituem forçosamente, uma ameaça e muitos são necessários à conservação e manutenção do equilíbrio natural.

Palavras-chave: Conservação da natureza, participação pública, exclusão territorial.

Abstract: Population is necessary to nature conservation and it should so, be stimulated to stay in protected areas, slowing down an increasing decline of population that can be nothing but harmful for these territories. Some do believe that the aim of nature conservation should be keeping the natural balance by putting away any disturbing element. However, these are not necessarily a threat and nature conservation, as well as the natural balance wouldn't actually be possible without many of them.

Key-words: Nature conservation; public participation; territorial exclusion.

1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MODERNIZAÇÃO ECOLÓGICA E ÁREAS PROTEGIDAS

É quando as causas ambientais de origem antrópica começam a interferir com as de ordem natural que se toma consciência da necessidade de travar os processos de degradação inerentes. Torna-se então prioritário pensar o ambiente, legislá-lo e torná-lo objecto de um planeamento e de um ordenamento territorial que se pretendem sustentados.

* ISCET – Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo. Doutoranda da da FLUP.

O conceito de desenvolvimento sustentável é apresentado pela primeira vez em 1987 pela Comissão de Brundtland que o define como *"development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs"*. Conceito que obedece a modas, é pintado das cores de cada discussão política em diferentes momentos e conforme as conveniências. No entanto, a sua génese e o seu alcance estão, como é do conhecimento de todos, para além da superficialidade de discursos políticos propagandistas, englobando a preservação dos recursos naturais, o desenvolvimento económico e a equidade social e igualdade de oportunidades (pessoais e territoriais), visando a qualidade de vida dos cidadãos. Conceito que não deixa de ser ambíguo já que as necessidades da população variam em cada contexto cultural e temporal e não são as mesmas em diferentes sociedades, num mesmo momento. É também difícil por outro lado, perspectivar aquilo que serão as necessidades das gerações futuras e quais os seus parâmetros de qualidade de vida.

Isto faz com que, cada vez mais, seja incentivado e procurado um planeamento integrado que abranja as três dimensões da sustentabilidade de modo equilibrado e adaptado à realidade e às necessidades de cada território específico, num processo que parece estar de acordo com a afirmação de Camagni[1], quando diz que *"recent research has demonstrated that sucessful cities and regions are areas that are distinct and distinctive, and that environmental quality, social justice and economic performance are of equal importance in the delivery of territorial quality"*.

O conceito de modernização ecológica, mais recente, aparece-nos como uma teoria que versa sobre estes problemas e é geralmente apresentada como um enquadramento conceptual que procura compreender a possibilidade e a potencial 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. Apresentando muitas das características do desenvolvimento sustentável, reforça a ideia de que as estratégias ambientais não deverão ser pensadas como obstáculos ao desenvolvimento económico. Obstáculos que aliás 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[2] *"... 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'."*.

De acordo com os princípios da modernização ecológica, o ambiente deve ser

---

[1] Cit. Roberts, P.; Colwell, A. *"Moving the Environment to Centre Stage..."* in Local Environment, Vol. 6, nº 4, Taylor & Francis, 2001, p.p. 421-437, p. 431.

[2] Idem.

considerado como uma forma de desenvolvimento económico e este, por sua vez, não pode ser perspectivado apenas como gerador de declínio ambiental. É importante também agir a jusante, através da criação de políticas antecipatórias e integrada, prevenindo-se problemas futuros e não apenas resolvendo (mal) os já existentes.

Conjugando estes dois modelos teóricos que de algum modo se completam e tentando aplicá-los ao que é o conceito actual de área protegida – que na maioria dos casos difere das realidades praticadas – podemos colocar-nos a questão "Conservar para quê?" E para quem?

Na realidade, de acordo com o Decreto Lei 19/93 de 23 de Janeiro que estabelece a constituição da Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), "devem ser classificadas como áreas protegidas as áreas terrestres e as águas interiores e marítimas em que a fauna, a flora, a paisagem, os ecossistemas ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor ecológico ou paisagístico, importância científica, cultural e social, uma relevância espacial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão nacional dos recursos naturais, a valorização do património natural e construído, regulamentando as intervenções artificiais susceptíveis de as degradar". Fazem parte dos objectivos das áreas protegidas, segundo o mesmo decreto, para além da preservação das espécies animais e vegetais e de habitats naturais, **a promoção do desenvolvimento sustentável das regiões, valorizando a interacção entre as componentes ambientais naturais e humanas e promovendo a qualidade de vida das populações, bem como a valorização das actividades culturais e económicas tradicionais, assente na protecção e gestão racional do património natural**. Classificando os diversos tipos de áreas protegidas que podem ser estabelecidos em Portugal, define Parque Natural como *"...uma área que se caracteriza por conter paisagens naturais, seminaturais e humanizadas, de interesse nacional, sendo exemplo da integração harmoniosa da actividade humana e da natureza..."*.

Faz então todo o sentido que estas áreas sejam geridas de acordo com os princípios da sustentabilidade e da modernização ecológica. Porque se é verdade que nestas áreas existem valores naturais a defender, é também verdade que elas são humanizadas e que as populações que nelas residem têm direito a vê-las desenvolver-se economicamente. Só assim quererão estas populações continuar a habitá-las, não contribuindo para acentuar um despovoamento que só poderá conduzir ao desequilíbrio ecológico. Aqui, haveria então, mais do que nunca que saber articular e integrar conservação da natureza, desenvolvimento económico e igualdade de oportunidades. Haveria que considerar que a conservação da natureza, obviamente fundamental e imprescindível, não pode servir de impedimento ao desenvolvimento e ao crescimento económico das áreas protegidas; antes deve abrir-se caminho e permitir que ele aconteça de forma equilibrada, para o ambiente natural, mas também para as populações residentes. Até porque, quando se fala de conservação da natureza – e é disso que se

trata actualmente – fala-se não apenas da ecologia de um lugar, mas também da sua vivência específica, cultural e económica. Os factores sócio-culturais e económicos são também relevantes no planeamento da componente conservação da natureza, nomeadamente no domínio do local, em que cada projecto deve ser aplicado ao seu contexto particular. Estes factores não devem consistir num produto cuja finalidade seja apenas captar o interesse das populações externas às áreas protegidas, que constituem potenciais visitantes. Devem antes ser considerados na perspectiva da população local, num processo elaborado de modo a conduzir ao seu interesse e envolvimento directo, sendo certo que sem que isso aconteça, não haverá sucesso possível.

A Conservação da Natureza é deste ponto de vista, um conceito imbuído de verdadeiro espírito de sustentabilidade aplicado às áreas protegidas. Encontra-se aqui bem expresso o valor social que a natureza possui, negando para as paisagens e ambientes naturais e humanizados uma política proteccionista em que vigorem apenas medidas de preservação da natureza com base em proibicionismos e condicionalismos exagerados, defendendo-se antes uma política de conservação dos recursos naturais, que permita evitar a sua delapidação e promovendo-se o bem-estar e a qualidade de vida das populações.

Se realmente se pretende que estas paisagens se mantenham vivas, as políticas definidas para as áreas protegidas devem privilegiar também o conceito de desenvolvimento necessário às populações, conferindo destaque às políticas de desenvolvimento local. Não podendo ser aqui impostos critérios que visem exclusivamente a manutenção da biodiversidade das áreas, há que ter em conta na sua implementação, no seu planeamento e na sua gestão, a presença das populações que fazem desses lugares os seus habitats e que contribuíram com as suas intervenções, a sua cultura e as suas tradições, para a criação do equilíbrio paisagístico que constitui objecto de tão almejada protecção.

2. O PARQUE NATURAL DO DOURO INTERNACIONAL

No Parque Natural do Douro Internacional (P.N.D.I.), tentou verificar-se a aplicação efectiva destes conceitos, teoricamente e implicitamente contemplados na Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade, na nossa Lei de Bases do Ambiente, na diversa legislação que rege as nossas áreas protegidas e no próprio P.N.D.I.

De criação recente o P.N.D.I. viu reconhecida a sua existência no Decreto Regulamentar 8/98 de 11 de Maio.

Com uma área total de 85 150 ha, o P.N.D.I. abrange o troço fronteiriço do rio Douro ao longo dos concelhos de Miranda do Douro, Mogadouro, Freixo de Espada-

-à-Cinta no distrito de Bragança e de Figueira de Castelo Rodrigo no distrito da Guarda, numa extensão de cerca de 122 km que inclui o vale do Douro e as superfícies planálticas confinantes, prolongando-se para sul através do vale do rio Águeda, o que aliás tem dado mote para a discussão sobre a inclusão do nome deste rio na designação do Parque.

De clima no geral considerado como mediterrânico sub-continental e uma vegetação de azinhais, sobreirais, carvalhais e zimbrais que reflectem precisamente as influências mediterrânicas, é sobretudo do ponto de vista faunístico que o P.N.D.I. constitui uma das zonas mais importantes no contexto nacional e mesmo internacional, estando integrado nos sistemas europeus das Zonas Corine-Biótopos e englobando duas Zonas de Protecção Especial (ZPE's) – a ZPE do Douro Internacional e a ZPE do Vale do Côa – e um Sítio Classificado da Rede Natura 2000 (Sítio RN2000 do Douro Internacional).

Entre as numerosas espécies vertebradas e invertebradas existentes, há a destacar o grupo das aves como o de maior representatividade da área e também como aquele onde se regista maior ocorrência de espécies ameaçadas que encontram aqui uma importante percentagem das populações nidificantes a nível nacional e ibérico, constituindo o principal objectivo da criação do Parque. Há a salientar as aves rupícolas como a Cegonha Preta, o Abutre do Egipto (símbolo do Parque), o Grifo, a Águia Real, a Águia de Bonelli, o Falcão Peregrino e o Bufo Real.

Mas o Parque não é feito só de natureza e as componentes humanas do território são também de grande importância para a manutenção das suas características e das suas paisagens. De acordo com os objectivos do Parque "... a verdadeira potencialidade do território em estudo não reside num ou noutro recurso, mas na grande diversidade e no equilíbrio que se deve estabelecer entre as mesmas. Será pois a conjugação entre a riqueza faunística, florística, paisagística e geomorfológica, apresentada pelo P.N.D.I., e a presença humana que favorece a implementação e desenvolvimento (...) que contribuem para o desenvolvimento da região".

Trata-se de uma área fracamente povoada, com um índice de envelhecimento muito elevado, superior à média nacional, o que dificulta a concretização do desenvolvimento económico e social pois não gera riqueza nem postos de trabalho, o que conduziu, em décadas anteriores, a elevados fluxos emigratórios de uma população que além de tudo, apresenta um nível de escolaridade geralmente baixo.

O sector primário, essencialmente representado pela agricultura e pecuária, ocupa a maior parte da população activa (cerca de 56%), numa área onde a pluviosidade é baixa e os solos são apenas medianamente férteis, encontrando-se mesmo muitos considerados pobres. Numa agricultura extensiva de sequeiro, onde predominam as explorações de pequena e média dimensão que utilizam essencialmente mão-de-obra familiar, as principais culturas são as mediterrânicas: a vinha, o olival, o amendoal, a

laranjeira. Embora a produtividade seja baixa, a qualidade dos produtos atesta a sua excelência, tendo já muitos merecido a protecção comunitária através da criação de Denominações de Origem Protegida: a carne bovina mirandesa, o queijo terrincho, o azeite de Trás-os-Montes, a azeitona negrinha de Freixo, a amêndoa do Douro...

O sector secundário ocupa cerca de 21% da população activa e abrange actividades relacionadas essencialmente com a construção e obras públicas e uma indústria formada por pequenas empresas e algumas cooperativas de transformação de azeite e vinho. Existem também algumas empresas que trabalham o granito e o xisto extraídos da região.

O sector terciário tem denotado algum crescimento, essencialmente no sector do comércio e do turismo, ocupando cerca de 25% da população activa. O comércio é constituído por pequenas unidades retalhistas de carácter familiar. Quanto ao turismo, apesar das potencialidades que possui nesta área, está ainda pouco desenvolvido.

As actividades tradicionais têm também algum peso na economia das famílias residentes no P.N.D.I., nomeadamente a apicultura, o artesanato e a gastronomia.

É ainda de assinalar a riqueza do património construído, com valores distribuídos um pouco por todo o território, mas com particular incidência nos aglomerados mais importantes.

Para se conseguir um desenvolvimento equilibrado e benéfico para as regiões, torna-se cada vez mais importante a participação pública. Porque é preciso atender à especificidade de cada território e ninguém o conhece melhor do que a população residente. Porque importa conhecer as necessidades de cada área e aquilo que mais interessa aos que nela vivem o seu dia-a-dia. Porque actuar deste modo é imprescindível fundamentalmente em áreas rurais, nomeadamente se são protegidas, para que os efectivos populacionais nelas se fixem e se consiga minimizar o despovoamento ou mesmo inverter o processo. Por tudo isto, é essencial que a população participe ao nível da consulta, da tomada de decisões, do envolvimento directo nas políticas adoptadas.

2.1. Participação Pública e Exclusão Territorial no PNDI

Podendo assumir algumas formas de implementação diferentes consoante o tipo de sociedade em que nos encontramos, o processo de participação pública é fundamentalmente um processo no qual a tomada de decisões depende também da opinião das populações, organizações e poderes locais, envolvidos e afectados por cada problema específico, tanto sobre a sua fase de planeamento como sobre o modo como se efectuará a sua gestão. É considerado um processo através do qual os actores envolvidos adquirem uma maior compreensão da problemática a ser desenvolvida e do modo

como ela é entendida pelas restantes partes. Através do processo de participação pública torna-se também possível que os órgãos de decisão reúnam um conjunto de informação relativamente às áreas em questão, já que se pressupõe que os participantes envolvidos sejam cidadãos ou organismos seus conhecedores, com sensibilidade para analisarem as necessidades da sua região, permitindo troca de informação e feedback relativamente a cada uma das questões.

Entendem-se como principais objectivos da participação pública, para além da capacidade de participação no processo de decisão, a informação dada ao público "... *fazendo crescer o espírito de cidadania e contribuir para formar o conhecimento das pessoas*"[3]; reconhecer os valores ambientais, dando a conhecer aos cidadãos a sua importância e o modo como poderão ser alterados; avaliar alternativas que contribuam para minorar os problemas existentes.

A participação pública, a partir destes objectivos, apresenta efectivamente um conjunto de potencialidades que poderão permitir, se bem aplicadas, um melhor desenvolvimento dos processos de planeamento e gestão. Permite antes de mais, a aquisição de um conhecimento local mais profundo com base, conforme já referido, no conhecimento que a população tem do seu local de residência, aliado ao conhecimento técnico das equipas ligadas aos projectos, as quais teriam a ganhar se fossem constituídas, elas próprias, por elementos da área. Permite também deste modo, entrar em linha de conta com as reacções locais aos projectos, tentando antecipar possíveis conflitos, provenientes de diferentes grupos de interesse.

O envolvimento directo das populações nos processos de análise e tomada de decisão relativa a projectos e planos que dizem respeito às suas áreas de residência, revela-se assim muito importante pois permite aumentar a capacidade de determinar a previsão das consequências das acções previstas.

No desenrolar dos processos de participação pública existem também alguns obstáculos que se opõem à sua execução plena. O primeiro é a falta de vontade de alteração de decisões – quem apresenta um projecto quer vê-lo inalterado e "... *o que muitas vezes se pretende não é ouvir as pessoas e apresentar alterações ao projecto de acordo com as informações que estão a ser transmitidas, mas sim legitimar o projecto apresentado e poder dizer-se no fim, que foi sujeito a consulta pública conforme os relatórios confirmam*"[4].

Outro obstáculo que pode surgir, especificamente no caso de Portugal, é a falta de motivação para uma participação activa por parte do público que se manifesta

---

[3] Magalhães, Ricardo: *Participação Pública e Planeamento* in Participação Pública e Planeamento – Prática da Democracia Ambiental, FLAD, 1998, p.p. 23-28, p. 27.

[4] Jesus, Júlio: *Consulta Pública – Experiência Portuguesa,* in Participação Pública e Planeamento – Prática da Democracia Ambiental, FLAD, Lisboa, 1998, p.p. 41-91, p. 96.

apenas quando estão em causa os interesses particulares de cada um. Se há quem refira um certo individualismo crescente dos cidadãos das sociedades "modernas" para justificar esta falta de motivação, arriscar-me-ia a falar também da falta de informação dada ao público, seja relativamente aos projectos em análise, seja, mais grave ainda, em relação ao próprio direito de participar e ao modo de o fazer. Muitas vezes as pessoas são confrontadas com decisões já tomadas, sem saberem que poderiam ter sido voz decisiva nessa decisão.

Obstáculos que carecem de uma grande mudança de mentalidades, pois os cidadãos bem informados que participam activamente na tomada de decisões, constituem uma enorme mais-valia na obtenção dos resultados finais.

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 escasso. 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.

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 art.º 5.º, 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.[5]

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

[5] Esta prática em Portugal é ainda anterior a esta data, encontrando-se pelo menos em 1901, na Lei do Regime Florestal e posteriormente em 1938, que estabeleciam a necessidade de se realizarem inquéritos às populações locais.

artigo ou uma alínea específicos relativamente à participação da população nos projectos existentes dentro do Parque, após a sua constituição. António Monteiro, técnico do PNDI, refere que *"... há contacto permanente com as autarquias, e a Comissão Consultiva prevê reuniões periódicas com representantes da população que infelizmente não têm acontecido."*

Por parte da população, as queixas são de falta de informação e prepotência por parte do Parque.

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, 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. No caso do PNDI uma grande parte da população indica o arranjo de estradas e caminhos rurais como uma das necessidades mais prementes da área, bem como maior limpeza, vigilância e fiscalização das matas e terrenos e incentivos para a prática tradicional da agricultura.

Apesar de apenas uma pequena minoria da população dos concelhos de Figueira de Castelo Rodrigo e de Freixo de Espada-à-Cinta considerar que a existência do Parque não é necessária, esta justifica a sua resposta com a prepotência do Parque em relação às populações locais e proprietários privados da área.

Para potenciarem o desenvolvimento da área no âmbito do Parque, a população refere-se à necessidade de maior informação da população e divulgação do Parque fora do seu perímetro de existência, de um menor proibicionismo e de mais diálogo entre o Parque e as populações, considerando fraca a informação disponível existente e o modo como é divulgada.

Diálogo e informação, aparecem-nos pois, dois dos vectores considerados mais relevantes 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. Mais, demonstram simpatia para com a questão, ao afirmarem 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 sintam excluídas nem preteridas 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 no país e no próprio Parque, e uma maior inclusão das populações nas actividades do Parque (a maioria delas tem-se centrado fundamentalmente no concelho de Miranda do Douro e são poucas – embora não inexistentes – as desenvolvidas nos concelhos de Figueira de Castelo Rodrigo e de Freixo de Espada-à-Cinta) beneficiariam todos.

António Monteiro, técnico do PNDI refere que o problema do relacionamento do Parque com as populações locais é uma matéria bastante sensível e *"... depende mais do tipo de gestão implementada por cada director do que propriamente das obrigações ou linhas mestras de actuação definidas para cada Parque, ou seja, cada um dança a sua valsa de acordo com a técnica, a apetência, a dedicação, as pressões do júri ou do público, etc., etc."*.

Há portanto, podemos talvez deduzir, alguma falta de vontade neste processo de integração e uma certa prepotência por parte de alguns órgãos de gestão, no modo como tratam estas questões, se realmente se pretende, com a finalidade de conservar esta área tal como ela é em termos de biodiversidade, manter as populações no seu interior.

A participação pública fica-se pelo papel... a gestão participada é uma ilusão!

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 UICN (União Mundial para a Natureza). Esta organização agora ocupa-se 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 great relevance to protected areas".[6]

Outro problema grave nestas áreas, normalmente periféricas, é a exclusão social que não é uma questão recente aqui, onde as alterações provocadas pelo êxodo rural e pela mecanização e industrialização da agricultura conduziram a profundas transformações sociais originadas pelo abandono forçado da profissão de agricultor, fenómeno que continua a ser uma realidade nos dias de hoje. Há aqui a acrescentar aos factores de exclusão comuns ao meio urbano e ao meio rural, factores específicos deste último, a saber: o peso da tradição, a dispersão das pessoas e actividades, a fraca densidade populacional e o confronto das identidades "rural/tradicional" – "urbano/moderno".

Todos estes problemas se sentem de forma mais agravada em áreas protegidas onde a todas as dificuldades há a acrescentar as inúmeras proibições e restrições ao uso do solo e ao desenvolvimento económico e o seu carácter de insularidade que promovem ainda mais o seu isolamento, agravado pela ausência de alternativas.

O despovoamento é extremamente prejudicial para a conservação e valorização dos recursos naturais. São áreas de povoamento secular onde o equilíbrio do ecossistema depende efectivamente da presença humana, cuja ausência resultará na degradação global destes territórios: *"Menos gente, nomeadamente nas aldeias e nos campos, significa, por exemplo, menor intensidade de recursos, por exemplo das florestas e dos montes, o que implica outros padrões de crescimento da flora, no limite desordenados, colocando em risco equilíbrios há muito construídos e mantidos"*[7].

O desaparecimento das acessibilidades a certos serviços aparece também como uma séria consequência do despovoamento para aqueles que ficam. Porque estas áreas também são consideradas numa perspectiva economicista, aquilo que causa prejuízo é retirado.

No P.N.D.I. a questão das acessibilidades é mais um dos pontos fracos da região.

De acordo com a Estratégia Nacional de Turismo de Natureza 2000-2006 do P.N.D.I. *"... será necessário o desenvolvimento tanto das vias rodoviárias da região, como dos transportes públicos, permitindo aos habitantes locais e aos visitantes uma maior facilidade não só de acesso à região, como de deslocação no interior do próprio território"*.

Infelizmente as lacunas neste campo são bastantes e continuam por preencher. De facto, alguma incongruência se faz sentir neste campo, começando pela rede rodoviária, incompleta e mal conservada. Faltam estradas, existem povoações isoladas com

---

[6] International Environmental Governance – An International Legal Regime for Protected Áreas, IUCN.

[7] CRISTOVÃO, Artur, *Valorização de Recursos Naturais: Discursos, Obstáculos e Condições (Reflexão Inspirada pelo Vale do Douro*, in Actas do Seminário Estrataégias de uma Paisagem Cultural: O Vale do Douro, Fundação Rei Afonso Henriques, Outubro 1999.

estradas previstas nos PDM's dos respectivos concelhos, cuja construção é agora questionada por interferir com algumas normas do Plano de Ordenamento do P.N.D.I. Em muitos casos, o estado de conservação das estradas é tão mau que estas são evitadas e só as utiliza quem não tem alternativa.

No domínio dos transportes públicos é ainda de salientar a ausência do transporte ferroviário. Nos locais em que existia (e referimo-nos nomeadamente à linha do Douro) foi, há já bastantes anos, eliminada a sua circulação (neste caso entre o Pocinho e Barca d'Alva) dificultando a mobilidade de quem aí se desloca e perdendo-se em termos de paisagem natural, um belíssimo espectáculo.

A questão das acessibilidades é aliás, uma das que mais preocupa as populações destes dois concelhos que consideram as limitações colocadas à abertura de novas vias de comunicação ou à conservação das existentes, um dos maiores problemas originados pela existência do parque, apresentando como uma das sugestões para melhorias dentro do parque, o desenvolvimento de vias de comunicação e a preservação dos caminhos rurais.

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.

Com o despovoamento coloca-se também o problema do regresso de quem partiu e regressa agora com vontade de recomeçar naquela que é a sua terra. Trata-se no entanto de recomeçar, mas de acordo com os novos padrões de vida que os anos de ausência permitem agora. Se a intenção do Parque é a de fixar as populações será algo incongruente proibir qualquer tipo de novas construções que esta população regressada pretenda erigir dentro do seu território. Não aceitarão viver como viviam antes de partir. No entanto, acções no sentido de informar e mentalizar, aliadas a algum apoio financeiro, poderão ajudar no sentido de se construir de acordo com a traça arquitectónica e os materiais da região. Minimizar-se-á a agressão à estética do parque e à sua paisagem cultural, não desmotivando o regresso de quem pretende voltar.

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 efectivamente 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.

Estas acções, bem como outras de apoio a proprietários que desejem converter habitações em alojamento de turismo rural, de habitação ou de aldeia, ou à recuperação de outro património como os pombais, poderão ser também utilizadas no sentido de se evitar aquilo a que alguns têm chamado "gentrificação rural", seja este termo conotado negativa ou positivamente.

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, que 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. As casas vêm sendo, com alguma regularidade, adquiridas por cidadãos urbanos que não as habitam permanentemente e não contribuem par 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.

2.2. Cooperação Transfronteiriça

O P.N.D.I. é um Parque transfronteiriço que forma com o seu congénere simétrico do lado espanhol (Espacio Natural de los Arribes del Duero), uma unidade natural de grande importância que apresenta no entanto todos os problemas de interioridade, periferismo e marginalização característicos das áreas raianas, acentuados não apenas pelo efeito de fronteira, mas também pelo afastamento dos principais centros de decisão e dinamismo económico e social.

Na realidade, estes sentimentos de marginalização reforçam a vontade de cooperação transfronteiriça, entendida como algo que poderá permitir a resolução dos pro-

blemas do quotidiano que afectam as populações, tentar resolver problemas que são, na sua génese, supra-fronteiriços e promover o relacionamento económico no sentido de reforçar a competitividade das regiões de fronteira.

São normalmente áreas que apresentam fortes potencialidades ao nível do valor do seu património natural, paisagístico, histórico e cultural e da emergência de novas actividades alternativas à agricultura, como o ensino universitário, as novas procuras turísticas, a revalorização dos saberes e das produções tradicionais. Correm também o risco, no caso de um desenvolvimento mal pensado e estruturado destas actividades, de descaracterização das paisagens e dos lugares. Outro perigo é o das expectativas exageradas associadas às novas actividades possíveis, a par da crise do sector agrícola.

Assim ganham importância crescente o contacto directo entre as populações de ambos os lados da fronteira e as questões ambientais relacionadas com o aproveitamento dos recursos hídricos, a recuperação de áreas degradadas e a conservação de áreas de elevado valor paisagístico e cultural. Tenta-se deste modo conferir a estas áreas marginais e periféricas, alguma centralidade, à escala dos seus países.

Neste espaço protegido tem-se tentado intensificar a cooperação transfronteiriça com o objectivo de compatibilizar critérios para o ordenamento e gestão coodernados dos habitats e espécies características, numa perspectiva integrada de conservação e promoção do espaço.

Há no entanto, obstáculos a considerar, os quais, sendo comuns a praticamente todas as regiões interiores e raianas do nosso país, não deixam de se fazer sentir aqui, com a agravante de a sua resolução se encontrar condicionada pelas limitações impostas pelos regulamentos de ambas as áreas protegidas.

Um dos mais graves é obviamente o que se refere às acessibilidades. Porque as relações entre os dois países nem sempre foram amistosas, as regiões fronteiriças foram tratadas como zonas de exclusão – as estradas terminavam a uma certa distância da fronteira, o mesmo acontecendo com as vias ferroviárias. Entre os dois parques não existe nenhuma ligação rodoviária de grande capacidade, o que poderá ser compreensível. Não tão compreensível será o facto de as conexões existentes não se encontrarem em boas condições de circulação e de a construção de simples estradas locais estar condicionada pela fauna e flora existentes, tornando-se muito limitada a capacidade de mobilidade das populações.

Obstáculo ao desenvolvimento da raia e à estruturação do espaço transfronteiriço, poderá também constituir a ausência de núcleos populacionais de dimensão intermédia. A estrutura urbana é formada por pequenas vilas fronteiriças que devem articular a função espacial de fronteira com a necessidade de desempenhar funções urbanas que frequentemente excedem as vinculadas à sua dimensão demográfica (entre 1000 e 5000 habitantes).

Os condicionalismos demográficos influenciam também, obviamente, a estrutura e a dinâmica das actividades económicas. Estas limitações têm também origem nos modos tradicionais de produção e de aproveitamento dos recursos locais.

No seio de uma população tão envelhecida quanto esta, grande parte não é activa, sendo a inactividade resultante principalmente do grande contingente de reformados de ambos os sexos.

É ainda uma área com deficiências no âmbito dos equipamentos de saúde, onde os índices de deslocação para consultas médicas são muito elevados, sendo necessário também procedera um adaptação das instalações existentes para que se possam atender as diversas especialidades. Embora a situação seja consideravelmente melhor no lado espanhol da fronteira, existem dos dois lados deficiências ao nível das hierarquias e do dimensionamento das regiões.

Deficiências sentem-se também na oferta de equipamentos assistenciais, nomeadamente à terceira idade, apresentando um grau de cobertura bastante reduzido.

Numa região onde os problemas básicos existem de facto e pretendendo-se melhorar o seu nível de centralidade em benefício das populações residentes e da melhoria da sua qualidade de vida, as restrições impostas pelos POAP e pelos PORN, não podem ser apenas limitativas do desenvolvimento da área, mas devem permitir aproveitar as suas potencialidades de área protegida em benefício das populações residentes.

Assim, factores como o inegável valor patrimonial, ambiental/natural e cultural, em conjunto com uma paisagem bastante bem conservada, a existência de centros históricos, cidades e elementos de interesse arqueológico e arquitectónico, tudo isto permitindo o desenvolvimento do turismo cultural e ambiental, actividade que poderá, em articulação com as outras existentes na área, apresentar bastante importância na dinamização da actividade económica, poderão constituir áreas a explorar conjuntamente, com vista a combater a situação de periferia em que se encontram os dois parques e as suas populações.

O PNDI e o ENAD constituem então uma única grande área protegida, já que quando se trata de natureza, as fronteiras administrativas e políticas nada representam. Assim, a protecção deste espaço natural beneficiou de uma actuação concertada das entidades responsáveis pela gestão das áreas protegidas dos dois lados do rio, pois existe uma continuidade evidente, com características comuns e problemas semelhantes. Esta necessidade é sentida pelos responsáveis de ambos os parques e apesar de se desenvolverem já alguns trabalhos de cooperação, seria imperativo formalizar esta situação e definir estratégias conjuntas e projectos comuns, pois se os problemas e os estrangulamentos são os mesmos, as soluções também serão semelhantes.

Infelizmente, os actores locais estão aqui pouco mobilizados e a cooperação transfronteiriça não funciona verdadeiramente, seja porque nos encontramos num es-

paço demograficamente vazio e envelhecido, onde uma estrutura económica pobre e deficiente, sem actividades que funcionem efectivamente como estímulo de atracção de inversões realmente produtivas, é agravada pela falta de incentivo e capacidade de iniciativa dessa população envelhecida e agarrada aos seus modos de vida tradicionais, pouco aberta a mudanças e com fraca capacidade de inovação; seja ainda porque são distintas as concepções das escalas de actuação, já que Portugal e Espanha possuem uma organização político-administrativa e territorial diferente, o que dificulta a gestão e aplicação de apoios e ajudas à cooperação transfronteiriça. O nosso país, ao contrário de Espanha, não é de facto, um país descentralizado. Os dinheiros provenientes da União Europeia, com destino à cooperação transfronteiriça e outras acções estruturais, acabam por se concentrar, na sua maior parte, nos centros urbanos e industriais de maior dimensão como Lisboa e Porto. Isto acontece porque o país se encontra todo tipificado em termos de categoria sócio-económica, segundo os critérios da Comissão Europeia, como região objectivo1: não foi criada uma percepção real das dimensões territoriais e das dificuldades específicas de cada área, estabelecendo as necessárias diferenças entre as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e a ruralidade marginal do PNDI e de outras áreas com características semelhantes. Em Espanha, neste campo, o poder descentralizado onde os fundos comunitários são directamente canalizados para cada comarca e não para o governo central de Madrid, permite uma situação diferente.

De qualquer modo, a cooperação transfronteiriça existente na área é extremamente modesta e os actores locais encontram-se pouco motivados para este tipo de acções, naquilo que "cooperação transfronteiriça" realmente significa e que diverge das acções que decorreram ao abrigo do Interreg I e II, em que cada país trabalhou a partir de um determinado ponto até à sua linha de fronteira, não existindo continuidade para lá dela, na articulação de projectos. Falta talvez um organismo de coordenação única de acções transfronteiriças a desenvolver, na opinião de Charrié[8], contrariando a tendência para a actuação autónoma e individualista de cada entidade envolvida.

Os dois eixos principais em torno dos quais parece girar a cooperação transfronteiriça do Douro Internacional / Arribes del Duero são o turismo verde e os valores ambientais por um lado e as questões relacionadas com a valorização de alguns recursos culturais locais, mais específicos.

Mesmo nestas áreas de intervenção, algo mais poderia ser feito, ao abrigo dos programas comunitários (conquanto existam verbas disponíveis, projectos apresentados e aprovados e vontade de envolvimento por parte das entidades locais): os aspectos atrás mencionados, referidos por Jesus, técnicos do ENAD, como a edição de folhetos

[8] La Frontière Luso-Espagnole. De la Frontière á l'Espace transfrontalier in "in «La Frontera Hispano-Portuguesa: Nuevo Espacio de Atracción y cooperación» Zamora, FRAH, 2000, p. 150.

de divulgação bilingues e a criação de itinerários temáticos com percursos que se complementam em ambos os lados da fronteira; a colaboração na prevenção e na luta de alguns riscos naturais, nomeadamente dos incêndios; a criação de estruturas de apoio ao desenvolvimento das actividades tradicionais.

Parece no entanto que nestes objectivos de cooperação transfronteiriça, essenciais ao funcionamento e à gestão de uma área protegida com as características que esta possui, não são visíveis acções que directamente envolvam e beneficiem as populações locais (à excepção dos já referidos investimentos em infra-estruturas rodoviárias) que apesar das constantes afirmações de que são essenciais para a manutenção dos valores naturais da área, continuam a ser submetidas a muitas obrigações e restrições e poucos ou nenhuns benefícios. Não falaremos aqui dos aspectos ligados à agricultura, por exemplo, mais do foro "nacional", mas podemos referir, segundo Gutierrez e Pinto[9], as questões ligadas à dotação desta área, de serviços como os relacionados com a formação e a educação dos residentes, ou mesmo com alguns serviços públicos de infra-estruturas básicas.

NOTAS CONCLUSIVAS

As áreas protegidas deveriam em suma, ser geridas de acordo com a máxima de que *"O sucesso destas áreas depende verdadeiramente da sua aceitação por parte da população"*. E atendendo a que a maior parte da população está sensibilizada para a necessidade da sua existência e conhece os seus objectivos, é uma pena que o sentimento de exclusão continue a sentir por falta de bom relacionamento e de uma verdadeira integração das comunidades locais na gestão deste território.

Porque as áreas protegidas são efectivamente áreas humanizadas e essa humanização acaba por ser fundamental para a dinâmica e conservação dos parques, é neste sentido que é preciso caminhar. Orientando as populações de modo a que se tornem autónomas dentro do parque, com respeito pelas suas normas, mas com um garante de qualidade de vida assegurado. A não ser assim, a continuarem as populações a serem condenadas a condições de vida muitas vezes indignas, em nome da conservação da natureza (muitas vezes camuflada em nome de outros interesses fortuitos de nomes que não chegamos a conhecer), elas não compreenderão nem aceitarão a existência do parque. E as nossas "ilhas de natureza" passarão a ser "ilhas desertas e desoladas". Não será essa a solução desejada por todos. O desenvolvimento não pode

[9] Gutierrez; Pinto, – Galicia-Região Norte de Portugal y la Posible Formación de un Espacio Economico Común en la Periferia Atlántica in "in «La Frontera Hispano-Portuguesa: Nuevo Espacio de Atracción y cooperación», Zamora, FRAH, 2000, p. 239-240, FRAH.

ser incompatível com a protecção do nosso património natural. Como diz José Correia da Cunha *"... o ar que nelas se respira tem que trazer aromas de um grande respeito pelo passado bem como uma enorme preocupação com o futuro."*

BIBLIOGRAFIA

Casas Del Corral, Víctor M. (1998). *Arribes del Duero – A Ambos Lados de la Frontera,* Léon, Edilesa.

Charrié, Jean-Paul (2000). *La Frontière Luso-Espagnole. De la Frontière á l'Éspace Transfrontalier in* "La Frontera Hispano-Portuguesa: Nuevo Espacio de Atracción y Cooperación", Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques, p.p. 143-154.

Cunha, José Correia (1989). *As Áreas Protegidas e o Desenvolvimento Regional in* "Actas do II Congresso de Áreas Protegidas".

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

Gibbs, David (2003). *Reconciling Economic Development and the Environment.* "Local Environment", Vol. 8, n.º 1, Taylor & Francis, Ltd, p.p. 3-8.

Graça, Laura Archer, Carvalho, Agostinho (2000). *Investigação Participada e Desenvolvimento Rural.* "Cadernos da Montanha: Peneda 1.".

Magalhães, Ricardo (1998). *Participação Pública e Planeamento – Prática da Democracia Ambiental in* "Seminário em Participação Pública e Planeamento – Prática da Democracia Ambiental em Junho 1996": FLAD, Lisboa, p.p. 23-28.

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

Plaza Gutiérrez, Juan Ignacio; Llorente Pinto, José Manuel (2000). *Galicia-Região Norte de Portugal y la Possible Formación de un Espacio Económico Común en la Periferia Atlántica in* ""La Frontera Hispano-Portuguesa: Nuevo Espacio de Atracción y Cooperación", Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques, p.p. 229-240.

Ribeiro, José Alves *et all.* (1998). *Entre Duas Margens – Douro Internacional,* Mirandela, João Azevedo Editor.

LEGISLAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO TUTELAR

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

Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade.

Lei de Bases do Ambiente 11/87.

Legislação Específica do PNDI.

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