

Áreas Protegidas em Portugal: Que papel? Conservação *versus* desenvolvimento.

Carlos Pereira da Silva

Departamento de Geografia e Planeamento Regional

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – U.N.L.

Av. de Berna, 26C, 1069-061 LISBOA (PORTUGAL)

Tel.: +351.217933519

Fax: +351.217977759

e-mail: Cpsilva@fcsh.unl.pt

Resumo

As Áreas Protegidas têm vindo a ganhar uma importância crescente, à medida que a pressão sobre os recursos naturais e as situações de delapidação têm aumentado. É com base nesta realidade que o presente artigo visa abordar a importância das Áreas Protegidas, na perspectiva de um ordenamento do território mais eficaz, em simultâneo com a sua capacidade de contribuir para um desenvolvimento regional e local.

No caso português, além da análise da evolução do quadro legal, chama-se a atenção para determinados problemas que condicionam de forma extremamente significativa o papel que estas áreas podiam, e deviam, desempenhar.

Palavras-chave: áreas protegidas, ordenamento do território, conservação da natureza

Abstract

The growing importance of the Protected Areas is mainly due to the continuous destruction of the natural resources and landscapes nowadays. This article explores the importance that these areas could have for an effective management of the territory, nature conservation, regional and local development.

The Portuguese situation is analysed, not only through the evolution of the legal framework, but also focuses at the several problems that jeopardise the important role that they could, and should, play in national terms.

Keywords: protected areas, management of the territory, nature conservation

Résumé

Les Zones Protégées gagnent une importance croissante, au fur et à mesure que la pression sur les ressources naturelles et la menace d'épuisement augmentent. Le présent article prend en considération cette réalité et met en évidence l'importance des Zones Protégées selon l'optique d'un aménagement du territoire plus efficace, en parallèle avec sa vocation pour un développement régional et local durable.

Pour le cas portugais, au delà de l'analyse de l'évolution du cadre juridique, nous retenons les problèmes qui conditionnent, de façon extrêmement significative, le rôle que ces Zones pourraient, et devraient, jouer en ce qui concerne la conservation de la nature.

Mots-clé: zones protégées, aménagement du territoire, conservation de la nature

Evolução do conceito de Área Protegida

A acção predadora do Homem sobre os recursos naturais, especialmente após a Revolução Industrial, criou desequilíbrios e ameaças sobre o Meio. Ficou assim patente a necessidade de proteger, através de mecanismos legais, certas áreas que, pelas suas características intrínsecas, eram consideradas de grande valor, não só natural, mas também histórico e cultural.

Esta tomada de consciência foi o principal impulso para a criação efectiva de áreas protegidas. As primeiras áreas protegidas eram grandes extensões de território, num estado praticamente selvagem, onde a intervenção do Homem era mínima, e estavam sobre a jurisdição do Estado. Aparecem, assim, os denominados Parques Nacionais, em países com grandes dimensões, como é o caso do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América, criado em 1872 e que foi a primeira área protegida a existir, pelo menos com um estatuto legal de protecção definido. Estes Parques Nacionais pretendiam salvaguardar essencialmente valores

naturais do avanço da civilização, limitando bastante a intervenção do Homem e condicionando o seu acesso para fins científicos, ou de recreio e lazer, mas sob medidas de controlo.

Obviamente que na Europa, onde as densidades populacionais são bastante superiores, não era possível encontrar áreas que possuísem os requisitos para se considerarem Parques Nacionais à medida dos criados nos Estados Unidos. Na verdade, exceptuando alguns picos montanhosos nos Alpes e Pirinéus, por quase toda a Europa a marca do Homem existe. Porém, muitas vezes, essa marca mostra um equilíbrio existente com a natureza, como é o caso de uma parte significativa das paisagens rurais tradicionais. Assim, procurou-se antes criar áreas protegidas não só para preservar valores naturais, mas também modos de vida tradicionais, especialmente em meios rurais, onde fosse patente o equilíbrio entre a acção do Homem e a natureza. Nasceram assim os Parques Naturais, salientando-se o facto de aqui a noção de natureza incluir o Homem, sobretudo o das áreas rurais.

Alguns dos primeiros Parques Naturais criados na Europa foram da responsabilidade dos alemães, e apareceram durante os anos 20 (Os *Naturpark*); além da função de conservação serviam igualmente para o recreio e lazer, permitindo não só a manutenção de paisagens em equilíbrio mas igualmente o seu desfrute por populações, normalmente urbanas.

Somente nos anos 30 é que o conceito de área protegida começa a ser mais aceite, não só na Europa mas igualmente em África onde, especialmente devido ao colonialismo, são criados Parques Naturais e Nacionais que, na sua maior parte, não passavam de reservas de caça. É essencialmente durante os anos 70, após a 1ª Conferência sobre o Ambiente, organizada pelas Nações Unidas em Estocolmo (1972) sob o tema “Ambiente Humano - Limites do Crescimento” que o número de áreas protegidas cresce, em resultado de uma tomada de consciência dos problemas ambientais nos países mais desenvolvidos, como é o caso dos desequilíbrios ambientais e da degradação dos recursos naturais, alertando para a urgência de proteger e conservar a natureza. Como consequência destas acções, é nesta altura que as questões ligadas à conservação da natureza ganham uma decisiva credibilidade institucional.

Objectivos das Áreas Protegidas

Obviamente que os objectivos das áreas protegidas ao nível mundial variam conforme o seu estatuto, que pode ir das Reservas Integrais de Conservação da Natureza até às Reservas de Gestão da Exploração de Recursos Naturais (classificação da UICN). Entre estas duas categorias existe uma diversidade de áreas, mostrando uma gradação na conservação e protecção dos recursos naturais.

Porém, de uma forma geral, podem-se considerar por áreas protegidas as que visam atingir um certo número de objectivos, nomeadamente:

- Estudos Científicos. Em algumas delas podem-se observar ecossistemas onde a presença do Homem é mínima, sendo, por isso, possível estudar as relações existentes fora da acção antrópica;
- Proteger certas espécies florísticas ou faunísticas que estejam ameaçadas de extinção, contribuindo desta feita para a manutenção da biodiversidade;
- Ensaio de novas formas de exploração dos recursos naturais na óptica da filosofia do desenvolvimento sustentável;
- Preservação de paisagens tradicionais de grande valor histórico e cultural que não devem ser alvo de uma exploração unicamente economicista;
- Áreas de recreio e lazer para populações urbanas, que procuram assim um contacto mais estreito com os valores naturais, dos quais estão completamente arredados no seu ambiente urbano. É de notar a importância crescente que o ecoturismo neste momento já representa, com todas as vantagens e desvantagens que ele acarreta;
- Acções de educação ambiental. É nestas áreas que as acções de sensibilização para a protecção e conservação da natureza podem ter maior alcance;
- Permitir o desenvolvimento de áreas rurais deprimidas. As populações que vivem em áreas protegidas devem ser estimuladas e recompensadas pelas suas acções de protecção e conservação em relação ao meio onde estão inseridas e que, pelas suas qualidades (estéticas, culturais, históricas), vão ser desfrutadas por muito mais gente.

Alguns destes objectivos poderão ser contraditórios entre si, atendendo às características da área protegida em causa. Porém, o que importa aqui salientar é que as áreas protegidas devem contribuir para a preservação dos valores naturais e culturais, tal como para melhorar a qualidade de vida das populações, tanto das residentes como das visitantes.

Conservação *versus* Desenvolvimento

A conservação da natureza é geralmente apontada como sendo um factor que impede ou condiciona o desenvolvimento. Esta falsa questão só se põe quando estão em causa políticas de puro crescimento económico, que não visam um desenvolvimento integrado e sustentado.

Os desafios que na actualidade se colocam apontam para que a sociedade tenha de aumentar a capacidade de produção, de forma a responder às crescentes necessidades da população, através de uma utilização racional dos recursos. Esta situação, deverá, porém, ser resultante da exploração de paisagens equilibradas, de forma a permitir a manutenção da biodiversidade e não comprometer a utilização futura desses mesmo recursos. Estas ideias, defendidas desde há muito tempo (Ribeiro Telles, 1985), são, sem dúvida, a base de uma política de conservação da natureza, que não opõe crescimento a desenvolvimento, antes complementa os dois conceitos e é cada vez mais actual e premente.

A ideia de conservação da natureza como um conceito estático e passivo, que se limita à manutenção de um *status quo* existente, não parece pois adequada aos dias de hoje. Já não se trata de um conceito elitista, como quando se pretendia conservar a paisagem em nome de valores estéticos, destinada à fruição de apenas uma pequena minoria. Actualmente, ela necessita de ser mais dinâmica e adaptada a novas situações, apresentando-se como um conceito não só ecológico mas igualmente cultural, que se integra com os outros valores pelos quais a nossa sociedade se rege. A conservação da natureza deve mesmo ser considerada como um modelo de desenvolvimento, implicando, como atrás se referiu, uma gestão sustentável e racional dos recursos naturais, assegurando a manutenção dos equilíbrios existentes. Porém, não devemos esquecer que a estratégia de desenvolvimento sustentado que se defende deve assegurar, em simultâneo, a salvaguarda dos recursos naturais e dos culturais.

Outro dos principais problemas, no que concerne à conservação da natureza, é o facto de as suas medidas não serem na sua grande maioria tangíveis, dificultando, assim, uma avaliação quantitativa das suas acções. Esta situação torna-se crítica na sociedade economicista actual, onde parece que todas as acções têm que ser quantificadas em termos económicos, para aferir a sua eficácia.

É assim que muitas vezes as áreas protegidas acabam sendo consideradas como factores negativos para o desenvolvimento, especialmente pelas populações que aí residem. Esta situação, frequente em Portugal, aparece como resultado de uma política de gestão pouco eficaz, como adiante se verá.

O Papel e importância das Áreas Protegidas em Portugal

Num país onde as questões referentes ao ordenamento do território e conservação da natureza têm sido relegadas para segundo plano, devido a uma visão imediatista ligada apenas a questões económicas, o papel das áreas protegidas é, na verdade, muito importante, pois de alguma forma ficam salvaguardados valores que é necessário preservar.

O ideal seria a existência de uma política integrada de protecção, que não justificasse “ilhas” de protecção. Porém, essa é uma situação que se nos afigura difícil. Devido à acelerada degradação dos recursos naturais, os locais onde a paisagem deve ser destacada, a criação das áreas protegidas parece ser o método mais expedito de salvaguardar esses valores.

As questões referentes às Áreas Protegidas em Portugal, no sentido em que as entendemos hoje, são bastante recentes. A primeira referência existente data de 1948, através do Decreto 37188 que menciona, pela primeira vez, a criação de Parques Naturais. Na verdade, o que então se pretendia era basicamente a constituição de reservas de caça, para assim se poder regular esta actividade e permitir a defesa da fauna. Esta visão era orientada sobretudo para as antigas Colónias, seguindo o exemplo de outros países colonizadores, onde era necessário preservar algumas espécies que começavam então a estar ameaçadas. Criam-se, assim, o Parque da Gorongosa, em Moçambique, e o Parque de Quiçama, em Angola.

Só bastante mais tarde é que são lançados os verdadeiros alicerces para uma política de protecção da natureza, através da Lei 9/70. Fica então explícito que cabe ao Governo promover a protecção da natureza através da “defesa de áreas onde o meio natural deva ser reconstituído ou preservado contra a degradação provocada pelo homem”, além do “uso racional e a defesa de todos os recursos naturais em todo o território de modo a possibilitar a sua fruição pelas gerações futuras” (referência clara ao desenvolvimento sustentado).

Os objectivos apontados deviam ser atingidos através da criação de Parques Nacionais e de Reservas, ou seja, figuras de protecção definidas de acordo com os fins pretendidos (os Parques Nacionais seriam constituídos por várias reservas, pretendendo indicar os diferentes graus de protecção). Saliente-se, ainda, a grande dependência existente em relação ao regime florestal, uma vez que todos os Parques Nacionais e Reservas criados ficariam a ele submetidos.

É igualmente referida nesta Lei a necessidade de indemnizar os proprietários cujas propriedades se situassem em áreas protegidas, podendo estas sofrer com isso perdas de valor. Por outro lado, deviam igualmente usufruir das receitas que nelas pudessem vir a ser geradas, bem como participar na sua gestão. Obviamente que estas situações raramente se concretizaram, razão que justifica o facto de serem os próprios residentes que, na maior parte dos casos, se opõem à criação de áreas protegidas que incluam as suas propriedades.

Após 1974, as questões ligadas ao ambiente e, conseqüentemente, à conservação da natureza ganham novo impulso, com a criação da Secretaria de Estado do Ambiente, primeira estrutura governativa nesta área. Deste modo, em 1976 é publicado o DL 613/76, que vem definir a classificação das áreas Protegidas, nomeadamente introduzindo o conceito de Parque Natural, já existente em vários países

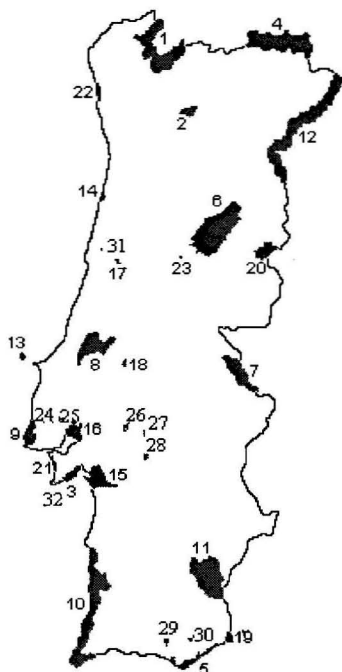
européus. Assim, através deste DL, saem reforçadas as ideias que haviam sido expressas anteriormente, mas com pouca objectividade. E não obstante este facto, nesta altura já tinha sido criado o Parque Nacional da Peneda-Gerês (1971), bem como outras áreas especiais de protecção, através de diplomas legislativos especiais.

Só em 1978, através do Decreto 4/78, é publicada a estrutura orgânica segundo a qual se deviam reger todas as áreas protegidas. Este interregno de dois anos é justificado pela necessidade de estudar, de forma mais aprofundada, as diferentes áreas que haviam sido criadas em 1976. É interessante constatar, a este propósito, que mais uma vez sai reforçada a necessidade de participação das populações, sendo este aspecto assumido como indispensável na política da Secretaria de Estado do Ambiente desta altura. Durante os dois anos que mediaram estes dois Diplomas, foram criadas várias áreas protegidas, mas sem qualquer base estrutural e funcional definida, o que afectou, sem qualquer sombra de dúvida, a eficácia da sua actuação. É igualmente com este DL que é referida, pela primeira vez, a figura de Plano de Ordenamento para vigorar nas áreas protegidas, instrumento decisivo para a sua gestão.

O ano de 1987 marca também um momento muito importante nestas questões, com a publicação da Lei 11/87, a Lei de Bases do Ambiente. No que diz respeito às áreas protegidas, esta lei refere a importância da regulamentação e implementação de uma rede nacional de áreas protegidas, definindo-lhes estatutos nacionais, regionais e locais. Porém, esta situação só veio a ser concretizada em 1993, com o DL 19/93, que cria a Rede Nacional de Áreas Protegidas e os seus objectivos, que fica assim composta por:

- Parque Nacional;
- Reserva Natural;
- Parque Natural;
- Monumento Natural;
- Sítio Classificado;
- Paisagem Protegida.

Os objectivos preconizados para cada uma delas vão depender da sua classificação. Mas é importante referir que, pela análise dos documentos legislativos existentes, a criação de áreas protegidas não é feita apenas numa perspectiva meramente conservacionista da natureza, pois existem valores estéticos, culturais e sociais que se pretendem igualmente salvaguardar.



Fonte: ICN

REDE NACIONAL ÁREAS PROTEGIDAS

- 1-P.Nac. Peneda Gerês
- 2-P.Nat. Do Alvão
- 3-P.Nat. da Arrábida
- 4-P.Nat de Montezinho
- 5-P.Nat da Ria Formosa
- 6-P.Nat da Serra da Estrela
- 7-P.Nat da Serra de S. Mamede
- 8-P.Nat da Serras de Aire e Candeeiros
- 9-P.Nat de Sintra Cascais
- 10-P.Nat do Sw Alentejano e Costa Vicentina
- 11-P.Nat. do Vale do Guadiana
- 12-P.Nat. do Douro Internacional
- 13-R.Nat. da Berlenga
- 14-R.Nat. das Dunas de S. Jacinto
- 15-R.Nat. do Estuário do Sado
- 16-R.Nat. do Estuário do Tejo
- 17-R.Nat. do Paul da Arzila
- 18-R.Nat. do Paul do Boquilobo
- 19-R.Nat. do Sapal de Castro Marim e V.R.S.Antonio
- 20-R.Nat. da Serra da Malcata
- 21-Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica
- 22- Paisagem Protegida do litoral de Esposende
- 23- Paisagem Protegida da Serra do Açor
- 24 -Sítio Classificado Campo de Lapiás da Granja dos Serrões
- 25-Sítio Classificado Campo de Lapiás de Negrais
- 26-Sítio Classificado Centro Histórico de Coruche
- 27-Sítio Classificado Sítio da Agolada
- 28-Sítio Classificado Açude do Monte da Barca
- 29-Sítio Classificado da Rocha da Pena
- 30-Sítio Classificado Fonte da Benémola
- 31-Sítio Classificado Montes de StªEulália e Ferestelo
- 32- Sítio Classificado da Gruta do Zambujal

Figura 1 - Rede Nacional de Áreas Protegidas

Áreas Protegidas de Interesse Nacional

- Parque Nacional - Embora não se possam considerar os parques nacionais europeus semelhantes aos dos EUA, conforme as razões que apontámos no início do artigo, estas áreas pretendem defender espaços onde a intervenção do Homem não tenha provocado alterações ou que, pelo menos, estas sejam mínimas, e que possuam valores naturais importantes, quer ao nível da fauna, flora ou geológicos, pelo que deverá ser evitada a “exploração ou ocupação intensiva dos recursos naturais existentes”.

Esta situação é particularmente difícil no nosso país, pondo mesmo em causa a classificação da Peneda Gerês como Parque Nacional, dado que este revela, numa grande extensão, sinais da intervenção humana, como é o caso de paisagens rurais, bem como intervenções pontuais por parte das próprias autoridades responsáveis, que vão contra o estatuto (ex. abertura da Fronteira de Portela do Homem).

- Reserva Natural - Este tipo de área tem como objectivo primordial a protecção da flora e fauna, assegurando a preservação das condições naturais que permitam a sua estabilidade, criando condicionamentos à exploração dos recursos naturais e à ocupação humana susceptíveis de provocar desequilíbrios. Como exemplos, temos as ilhas Berlengas e os Estuários do Tejo e Sado.

- Parque Natural - Este tipo de área assume uma grande importância, uma vez que pretende proteger áreas onde existam paisagens naturais ou que representem exemplos de equilíbrio entre o Homem e a natureza, e que sejam de interesse nacional (o que é talvez de difícil definição). Normalmente englobam áreas rurais deprimidas, onde subsistem modos tradicionais de vida, “ exemplo da integração harmoniosa da actividade humana e da natureza”. Dito de outra forma, não se pretende apenas proteger valores naturais, mas igualmente preservar valores culturais e históricos que são fruto da acção do Homem sobre o meio. Como exemplos de Parques Naturais em Portugal, temos o Parque Natural da Serra da Estrela, Arrábida, Montezinho e Alvão.

- Monumento Natural¹ - São locais onde uma ocorrência natural pode assumir grandes valores científicos, estéticos ou culturais devido à sua especificidade e singularidade, justificando, assim, a sua preservação. Exemplo disto são as Pegadas de Dinossáurios de Ourém, em Torres Novas.

- Sítio Classificado – Trata-se de pequenas áreas que, pelo seu interesse biológico, científico, estético e cultural, merecem acções de conservação e manutenção da sua integridade. A título de exemplos podem-se apontar o Açude da Agolada, em Coruche, ou a Gruta do Zambujal, em Sesimbra.

Áreas Protegidas de Interesse Regional ou Local

- Paisagem Protegida – A definição dada para este item é praticamente a mesma que a referida anteriormente para os Parques Naturais, divergindo apenas na escala de importância que, nesta situação, corresponde ao interesse local ou regional e não ao nacional, como nos PNs. A proposta de protecção deve ser feita pelas autarquias locais. Como exemplos de paisagens protegidas temos o Litoral de Esposende, a Arriba Fóssil da Costa da Caparica e a Serra do Açor.

Um aspecto aqui a considerar é o facto de todas as áreas protegidas poderem ter, no seu interior, diferentes graus de protecção, em resultado de um zonamento.

¹ Embora existam cinco Monumentos Naturais classificados como tal, (Ourém, Carenque, Pedra da Mua, Lagosteiros, Pedreira do Avelino) pertencentes à Rede Nacional de Áreas Protegidas, o seu carácter pontual levou à não inclusão na figura 1.

Um exemplo disto são as reservas integrais, onde o acesso deve ser proibido, salvaguardando apenas os fins científicos.

A gestão destas áreas difere, ainda, consoante a sua importância. Assim, os Parques Nacionais, as Reservas Naturais e os Parques Naturais são geridos por comissões directivas, onde estão representados o ICN (com dois elementos), as Câmaras Municipais que têm jurisdição sobre a área (com um elemento) e uma comissão consultiva. É igualmente obrigatória a existência nestas áreas de um plano de ordenamento, que possibilite a implementação de uma política de gestão integrada e eficaz.

Os Monumentos Naturais e os Sítios Classificados são geridos directamente pelo ICN, enquanto as Paisagens Protegidas são da responsabilidade das autarquias locais, estando igualmente obrigadas a possuir um plano de ordenamento com a mesma finalidade dos das áreas de nível nacional.

A criação de áreas protegidas em Portugal segue de perto a tendência mundial. Assim sendo, foi durante os anos 70 que se criaram a maior parte das AP's portuguesas. Até 1975, somente duas das 24 AP's haviam sido criadas (no que diz respeito a Portugal Continental, pois nas ilhas a situação é um pouco diferente, uma vez que estão sobre a gestão das Direcções Regionais do Ambiente). A criação da Secretaria de Estado do Ambiente, após 1974, veio criar uma nova dinâmica que, no caso das AP's, se traduziu numa enorme expansão do seu número: entre 1976, ano em que sai o DL 613/76, e 1980 foram criadas 12 AP's, o que representa cerca de 40% do total existente actualmente. É também nesta altura que são criadas algumas das AP's mais importantes, se exceptuarmos o caso do Parque Nacional do Gerês (P. Natural da Serra da Estrela, Arrábida, Aires e Candeeiros; as Reservas do Estuário do Tejo e da Ria Formosa, que mais tarde passou a P. Natural).

O Planeamento em Áreas Protegidas. Os Planos de Ordenamento

O Planeamento em áreas protegidas é talvez o factor mais importante para que se atinjam os objectivos que foram anteriormente anunciados. Na verdade, só com a existência de Planos de Ordenamento bem executados se poderá esperar uma gestão correcta das áreas protegidas criadas. Caso contrário, as dificuldades ver-se-ão acrescidas, dado que as decisões serão casuísticas, de difícil integração e, por isso, pouco eficazes.

No caso português, a criação de áreas protegidas tenta intervir, na sua maior parte, em situações onde já existem sinais de degradação dos valores que se pretendem salvaguardar. Este facto torna ainda mais importante a rápida implementação de Planos de Ordenamento, o que raramente acontece.

Esta situação resulta, em parte, da grande falta de informação sobre essas áreas. Com efeito, quase sempre a classificação resulta de um conhecimento empírico, bastando ler os DL que as criam para que se constate que assim é. Na sua quase totalidade (para não arriscar mesmo a totalidade), não existiram estudos de base para que se justificasse a necessidade da criação de uma área protegida. Esta realidade levanta, como é óbvio, problemas não só à criação de determinadas áreas, mas igualmente ao estatuto de protecção que as mesmas devem ter.

Assim, só *a posteriori* é que parte desses estudos são feitos (quando o são), constatando-se, por vezes, situações diversas daquelas que empiricamente se conheciam, com os problemas daí inerentes. Mesmo assim, estes estudos não deixam de ser importantes, sendo imprescindível a sua execução; um dos problemas graves que os Planos de Ordenamento revelam situa-se ao nível da informação utilizada, que se apresenta muitas vezes desadequada por não ter sido recolhida para o fim a que se destina, ou estando desactualizada. Na base de qualquer uma das situações estão geralmente problemas financeiros, que condicionam o trabalho. É necessário que as AP's tenham recursos financeiros disponíveis e suficientes para otimizar a sua acção.

Porém, o problema principal de grande parte das 32 áreas, que ocupam cerca de 651 000 hectares e onde vivem cerca de 200 000 pessoas, é o facto de a gestão ser feita de uma forma bastante discricionária e casuística. Os planos de ordenamento, que muitas vezes não existem ou estão desfasados da realidade, são, em parte, o principal contributo para esta situação. Um exemplo que ilustra o que se diz é o facto de que sete anos após a publicação do DL 19/93, que obriga a uma reclassificação das Áreas Protegidas, apenas 12 das 20 com âmbito nacional (Parque Nacional, Natural e Reservas), sofreram essa reclassificação e somente 10 possuem Planos de Ordenamento válidos, (alguns deles com mais de 10 anos, de acordo com a situação em Maio de 2000).

Como é óbvio, o tipo de situações descritas não poderá permitir uma correcta gestão destas áreas, havendo que contar também com os problemas graves que elas acabam suscitando. Mais uma vez, vamos encontrar na base destas realidades um défice de recursos, quer financeiros quer humanos, que além de prejudicar a prossecução dos objectivos propostos aquando da criação da área em causa é ainda responsável por uma imagem muito negativa da mesma, junto das populações locais.

Perante a ausência de planos e regras claras, surge, então, a impossibilidade de implementar uma política de ordenamento feita pela positiva, contribuindo, muitas vezes, para um divórcio entre as populações e as áreas protegidas, importando ainda referir que, na maior parte dos casos, essas populações apresentam uma qualidade de vida substancialmente inferior à média nacional. Assim sendo, o planeamento acaba sendo, quase sempre, feito pela negativa, levantando restrições e limitações, não dando

as devidas compensações e alternativas às populações residentes. Daqui resultam situações muitas vezes injustas, cabendo à população local manter uma paisagem para a fruição de terceiros, sem obter quaisquer contrapartidas.

A Resolução do Conselho de Ministros 102/96, dando prioridade aos investimentos em áreas protegidas que possam gerar emprego e assim fixar população, poderá contribuir para que se altere esta situação, embora os resultados concretos tardem a chegar.

Outro problema comum e gerado pela falta de planos de ordenamento diz respeito às expectativas que se criam em torno da criação de áreas protegidas. Na verdade, com as questões do ambiente cada vez mais mediatizadas e valorizadas em termos de qualidade de vida, a criação de áreas desta natureza poderá suscitar variadas pressões sobre elas, que se poderão revelar bastante prejudiciais no caso de não possuírem mecanismos necessários para o seu controlo. O caso da Área de Paisagem Protegida do SW Alentejano e Costa Vicentina é uma ilustração do que se diz, uma vez que a criação desta Área e, posteriormente, a sua reclassificação em Parque Natural trouxe-lhe uma maior popularidade, traduzida em pressões acrescidas não só ao nível da procura efectiva por parte da população mas igualmente pela especulação imobiliária, que foi mais uma fonte geradora de conflitos entre a Área Protegida, os agentes económicos e as populações residentes.

Por último, importa referir que muitas vezes os Planos de Ordenamento também se tornam num foco de conflitos entre as AP's e as autarquias locais. Este facto deve-se, em parte, ao tipo de planeamento que é feito e que, na maioria dos casos, se pauta apenas pela imposição de restrições e condicionamento de usos, parecendo, por isso mesmo, colidir com os interesses locais (quando as autarquias tentam explorar a mais valia da existência de uma Área Protegida no seu concelho, promovendo a construção, acabam sendo elas as geradoras de conflitos).

Conclui-se, então, que os Planos de Ordenamento não podem ser apenas cartas de zonamento, nem uma lista de restrições. Eles devem contribuir de forma concreta para a implementação de modelos de desenvolvimento do território e das suas populações, através de diversos graus de intervenção. Desta forma, um Plano de Ordenamento deve identificar claramente os valores a proteger, as potencialidades e condicionamentos existentes, a capacidade de carga dessas áreas, além dos eventuais interesses e aspirações das populações residentes e visitantes. Em suma, ele deverá ser elaborado de forma a resultar numa mais valia para todas as partes implicadas.

Se tais objectivos forem concretizados, uma parte das desconfianças e conflitos existentes poderão ver-se atenuados, e até mesmo ser erradicados; ajuda muito se na elaboração dos Planos de Ordenamento as autoridades locais contemplarem também a intervenção das populações, permitindo que estas possam ter um papel mais

activo nestas questões, não ficando apenas limitadas aos inquéritos públicos e aos factos consumados.

A Integração das Áreas Protegidas nos Planos Locais e Regionais. PDMs e PROTs

As áreas protegidas não podem permanecer como se de territórios isolados se tratassem. Elas devem fazer parte da ampla realidade que as envolve e em relação à qual terão de manter um sistema de trocas, de forma a contribuir para um desenvolvimento integrado de todo o território. Para isso, necessitam de estar em sintonia com os outros planos de ordenamento existentes, como é o caso dos PDMs e PROTs. Porém, nem sempre esta situação é a verificada, confirmando-se a existência de problemas que lhe são inerentes.

Com efeito, se actualmente já existem profundos problemas em conciliar e articular as diferentes figuras de planeamento, adivinha-se que a revisão dos Planos de Ordenamento de áreas protegidas e a sua possível colisão com os Planos Directores Municipais em vigor venha agudizar ainda mais este cenário, não obstante o facto de quer os Planos de Ordenamento quer os PDMs serem ratificados pela mesma entidade, que é a Administração Central.

As únicas tentativas de articulação destes planos resultam da iniciativa das autoridades responsáveis pela gestão de certas áreas protegidas, que procuram respeitar ou integrar algumas directivas de planos de âmbito espacial mais lato. Exemplificando com um caso concreto, o Zonamento apontado nos PDMs procura definir quais as áreas de conservação da natureza e protecção da paisagem, enquanto que nos PROTs é necessária a caracterização da paisagem e os condicionamentos à sua transformação. É claro que tanto um caso como o outro implicam a intervenção de comissões de acompanhamento, integrando elementos da Administração Central relacionados com a tutela das áreas protegidas. Mas, perante tudo o que se disse anteriormente, não nos parece ser este facto suficiente para a resolução deste problema premente; contudo, se devidamente contornado permitiria, sem dúvida, obter uma melhoria acentuada na eficácia das medidas de gestão de áreas protegidas contemplando populações residentes e contribuir, assim, para que o conceito de Conservação pudesse igualmente significar Desenvolvimento.

O Turismo em Áreas Protegidas

O turismo e as actividades de lazer podem ser um recurso importante para as Áreas Protegidas. Porém, ele deverá ser orientado com base em estudos profundos e que apontem para um planeamento eficaz, assegurando que as capacidades de carga dos locais são respeitadas, de maneira a não implicarem riscos de ruptura do seu equilíbrio.

Embora o turismo de natureza seja actualmente popular, com todas as suas derivações (Ecoturismo, Turismo no Espaço Rural, etc.), não se pode descurar o facto de que ele nunca poderá ser um turismo de massas, pois caso contrário o pressuposto que está na sua base cairia por terra. Dito de outra forma, quem procura estes espaços normalmente pretende fugir a um ambiente urbano, congestionado e poluído. Se forem promovidas aglomerações no destino turístico, a sua atracção inicial irá com certeza desaparecer, pelo que este aspecto deverá ser particularmente estudado aquando do cálculo das capacidades de carga destes locais.

As áreas protegidas são geralmente, e desde sempre, espaços preferenciais para o recreio e lazer, em virtude da qualidade paisagística que apresentam. Nos anos 90, com o desenvolvimento do turismo rural e de natureza, este papel reforçou-se, arrastando, por vezes, problemas de sobreutilização, ou mesmo, utilizações indevidas e preocupantes.

Porém, esta constatação não significa que o turismo deva ser banido das Áreas Protegidas. Quando muito, deverá ser condicionado e monitorizado, delimitando de forma cuidada as capacidades de carga que cada área deverá suportar. Desta forma, o turismo em áreas protegidas deverá distinguir-se do praticado em outras áreas, não só pelas motivações, como principalmente pelo comportamento dos visitantes. Deverá, assim, ser baseado em objectivos claros, como refere Castañer e Freguell².

² Castañer, M e Freguell Rosa (1998), Turismo sostenible en los espacios protegidos. El caso del parque natural de la zona volcánica de la Garrotxa. In *Sociedade e Território*, nº 28: Territorios de Lazer & Turismo, Agosto de 1998. Edições Afrontamento, Porto.

Quadro1 – Objectivos fundamentais do Turismo em Áreas Protegidas

Objectivos Ambientais	Objectivos Sociais	Objectivos económicos
Preservação a longo prazo dos recursos naturais	Integrar a actividade turística no território, mas também nas comunidades e culturas locais	Melhorar de forma equilibrada a economia local
Valorização dos recursos naturais como foco de atracção turística	Melhorar a qualidade de vida das populações locais	Conseguir que os benefícios da actividade turística sejam investidos na melhoria do território e das populações locais
Promoção de actividades que respeitem o meio ambiente	Estabelecer uma ligação positiva de mútuo enriquecimento entre a população local e os visitantes	Potenciar a diversificação da base económica local
Controlar a utilização dos recursos, quer espacialmente quer temporalmente	Tornar acessíveis as áreas protegidas a todos os sectores da sociedade, evitando porém a sua degradação	Promover a comercialização de produtos locais e regionais

Fonte Adaptado de Castañer e Freguell (1998)

As áreas protegidas são, na sua maioria, áreas rurais deprimidas, económica e socialmente. Muitas vezes, a actividade dominante é a agricultura, onde os rendimentos diminuíram, fazendo com que a qualidade de vida dessa populações baixasse. Neste cenário, o turismo poderá funcionar como um factor de dinamização, sendo uma fonte de rendimentos complementares da actividade agrícola que, embora economicamente menos importante, pode continuar a desempenhar um papel crucial para o equilíbrio natural, permitindo a manutenção da paisagem tradicional, também ela fruto de equilíbrio entre as actividades antrópicas e o meio natural.

O importante será ter sempre em mente que o turismo nestas áreas deverá conciliar objectivos ambientais, sociais e económicos, contribuindo, ao mesmo tempo, para a preservação dos valores naturais e gerando riqueza para as populações residentes. Se, num passado ainda recente, esta linha de pensamento poderia ser considerada utópica, hoje em dia é, sem dúvida, uma realidade que se vai desenvolvendo cada vez mais.

Relacionamento entre as Áreas Protegidas e as populações residentes

Perante tudo o que já se disse, não deixamos de reforçar o relacionamento entre as áreas protegidas e as suas populações como um assunto de particular sensibilidade. Com efeito, estes problemas de relacionamento são geradores de conflitos bastante sérios, sendo um dos aspectos mais relevantes a falta de consciência dessas mesmas populações por determinados valores existentes nas suas áreas de residên-

cia. Esta situação poderia ser ultrapassada com acções de sensibilização realmente eficazes, por parte das autoridades competentes, e não só através da colocação de tabuletas.

Por outro lado, também é importante não esquecer que grande parte das áreas protegidas, especialmente os Parques Naturais, integram zonas rurais deprimidas, onde existem alguns problemas de difícil resolução, como é o caso do envelhecimento das populações, abandono dos campos, dificuldade de escoamentos das produções, quebra de rendimentos. O modo de vida tradicional é, por vezes, sinónimo de grandes carências (infraestruturas, casas desprovidas de conforto). Assim sendo, se a criação de áreas protegidas vai criar somente restrições e poucas ou nenhuma compensações, é natural que o sentimento em relação a elas seja de repúdio, sendo a falta de tacto por parte das autoridades competentes em lidar com estas populações também responsável por esta situação.

Não seria justo que, de alguma forma, essas populações fossem recompensadas pela manutenção de uma determinada paisagem de que toda a gente vai usufruir? É por isso necessário que, em primeiro lugar, este tipo de áreas protegidas tenha em consideração o modo de vida e as aspirações das populações residentes, respeitando igualmente os seus valores. Com efeito, no caso das paisagens rurais, foram elas as responsáveis pela construção e manutenção das paisagens que agora se pretendem proteger. Sem dúvida que é também a elas que cabe, em primeiro lugar, a tomada de consciência do valor das paisagens onde estão inseridas. Para isso, é igualmente necessário que sejam encontradas soluções que permitam a manutenção dessa populações, assegurando um modelo de desenvolvimento que preserve igualmente a paisagem e os valores culturais que encerram, melhorando também a sua qualidade de vida.

Para que se atinjam estes objectivos, será necessário que as populações sejam envolvidas no processo de gestão dessas áreas, partilhando responsabilidades. Simultaneamente, deverão ser recompensadas pela manutenção de um determinado tipo de paisagem que, devido ao seu valor estético, cultural ou científico, vai ser usufruído por muito mais gente. As taxas de acesso a áreas protegidas, a divulgação e comercialização de valores locais, como sejam o caso do artesanato e gastronomia, também deverão contribuir para o suporte dessas comunidades, tal como o turismo referido no ponto anterior.

Ainda em relação às populações, e para além das acções de sensibilização, importará pôr em prática um conjunto de medidas que se podem dividir em dois grandes grupos: a curto prazo, deve ser assegurada a manutenção dos seus rendimentos, o pagamento de indemnizações que estimulem a conservação da paisagem, a instalação de equipamentos e infraestruturas que fixem a população e melhorem a sua qualidade de vida; a longo prazo, devem ser estudadas novas possibilidades de desenvolvimento

das Áreas Protegidas, compatibilizando a valorização dos recursos naturais por formas que não comprometam os valores que se pretendem proteger.

Conclusão

O conjunto de reflexões que ao longo deste texto foram feitas não dispensam um investimento sério na investigação, uma vez que só através de um conhecimento profundo das Áreas Protegidas se poderão implementar soluções eficazes para os problemas que as afectam e contribuir para o seu desenvolvimento. Assim sendo, torna-se imprescindível conhecer não só o meio natural, como também o meio humano, o económico, o social e o cultural.

Como em muitos outros casos portugueses, as Áreas Protegidas possuem um quadro legal suficiente e adequado. Não é, pois, por falta de leis que as situações problemáticas se arrastam sem solução. Talvez a resposta consista em dotá-las de meios técnicos, financeiros e humanos adequados, possibilitando uma actuação objectiva e séria. No que concerne aos Planos de Ordenamento, também eles deverão ser feitos e implementados com a mesma seriedade, de forma a que a sua utilidade possa ser reconhecida por todas as partes implicadas.

Importará ainda salientar que, embora existam enormes problemas na gestão e ordenamento das Áreas Protegidas devido à já referida falta de meios, não podemos deixar de considerar positiva a sua acção, um resultado que muitas vezes se deve ao empenhamento profundo e idealista por parte das pessoas que nelas trabalham. Na continuação desta ideia, se não acontecer uma nova forma de pensar e gerir as Áreas Protegidas por parte da Administração Central, a sua importância poderá continuar muito aquém dos seus objectivos, não contribuindo para um ordenamento do território que, cada vez mais, se pretende eficaz, contemplando a preservação e protecção de valores singulares.

Bibliografia:

- BURNAY, M. J. (1989) *As Áreas Protegidas e o Desenvolvimento em Meios Rurais*. Boletim da Sociedade de Geografia. Série 107ª - n.ºs 1-6, Janeiro-Junho de 1989, Lisboa.
- CASTAÑER, M e FREGUELL, Rosa (1998), *Turismo sostenible en los espacios protegidos. El caso del parque natural de la zona volcánica de la Garrotxa*. In Sociedade e Território, n.º 28: Territórios de Lazer & Turismo, Agosto de 1998. Edições Afrontamento, Porto.
- MELO, J.J. e PIMENTA, C. (1993) *Ecologia e Ambiente*. Colecção O que é. Difusão Cultural, Lisboa
- PESSOA, Fernando (1985) *Ecologia e Território: Regionalização, Desenvolvimento, Ordenamento do Território numa Perspectiva Ecológica*. Colecção Viver é Preciso, n.º 16, Edições Afrontamento, Port.
- RIBEIRO TELLES, G. (1985) *Para Além da Revolução*. Edições Salamandra, Lisboa.

- SARAIVA, Graça (1999) **O Rio como Paisagem**. Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- SCHMIDT, Luísa (1999) **Portugal Ambiental: Casos & Causas**. Celta Editora, Oeiras.
- SMITH, P.G.R. and Theberge, J.B. (1986) **A Review of Criteria for Evaluating Natural Areas**, in *Environmental Management*, 10 (6), pp 715-734.

Legislação:

- Decreto-Lei 613/76 de 27 de Julho, Classificação de Áreas Protegidas
- Decreto-Lei 19/93 de 23 de Janeiro, Rede Nacional de Áreas Protegidas
- Lei nº 11/87 de 7 de Abril, Lei de Bases do Ambiente