

QUE PAPEL PARA OS PARQUES NATURAIS NO PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO?

OS CASOS DO PARQUE NATURAL DA ARRÁBIDA E DA RIA FORMOSA

Cristina Barbosa – C.E.G. – Universidade de Lisboa

Isabel Domingos – Câmara Municipal de Tavira

Introdução

O ambiente é uma temática cada vez mais actual e de extrema importância para a área da Geografia e do Planeamento. A presente comunicação consiste na identificação do papel dos Parques Naturais no Planeamento e Gestão do Território como factores de estrangulamento ou evidenciando potencialidades para o desenvolvimento regional e local.

De forma a satisfazer as suas necessidades, o Homem procura, tal como outro ser vivo, utilizar o Ambiente, as suas estruturas, elementos e processos procurando gerir as regras de funcionamento do espaço, reformulando-o de modo a preencher as suas carências. Neste sentido, a necessidade de introduzir medidas de protecção da Natureza tem vindo a ganhar uma importância crescente à medida que a pressão sobre os recursos naturais e as situações de delapidação têm aumentado.

Num país onde as questões referentes ao ordenamento do território e conservação da Natureza têm sido relegadas para segundo plano, o papel das Áreas Protegidas é, na verdade, fundamental, pois de alguma forma poderão ser salvaguardados valores ambientais e patrimoniais.

1. O interesse pela Conservação da Natureza

Da acção sobre o espaço natural, surge uma situação contraditória entre as orientações implícitas na sua dinâmica e os objectivos culturais que o Homem pretende impor. Assim, nascem conflitos materializados que resultam numa alteração mais ou menos degradativa do modo de funcionamento dos ecossistemas.

A sociedade humana confronta-se cada vez mais com a obrigação de reformular as suas práticas de gestão, de forma a garantir a sustentabilidade da oferta ambiental ainda existente. Para atingir este objectivo há que procurar adequar a distribuição e intensidade dos

usos, às características ambientais de cada lugar para que se assegure, simultaneamente, um grau de satisfação máximo da procura e um comprometimento mínimo da funcionalidade do sistema ambiental.

Remontam à Idade Média as primeiras regras destinadas a proteger a natureza, sendo que o objectivo primordial consistia em proteger as florestas e as áreas de caça, uma vez que nesta altura a caça tinha um lugar de primazia no contacto do Homem com a Natureza.

A intensidade de exploração dos recursos e de transformação dos usos do solo atingiu no século XIX (com o crescimento das sociedades industriais), pela primeira vez, dimensões que despertaram a percepção de que a natureza necessitava de ser defendida das actividades humanas. Este movimento traduziu-se em acções pela criação de Parques Nacionais, iniciada em 1872 nos EUA com o Parque de YELLOWSTONE – o primeiro Parque Nacional a nível mundial.

Entretanto diversas formas de legislação foram aparecendo. Em 1916 a Espanha criou a primeira lei em relação à protecção de “áreas de importância nacional tendo em conta a sua beleza natural” e em 1939, a Itália classificou quatro Parques Nacionais.

Neste contexto é criado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) (1980) um documento inovador intitulado “Estratégia Mundial de Conservação da Natureza”, que considera fundamentais os objectivos da manutenção/preservação dos processos ecológicos e dos sistemas de vida, procurando a preservação da diversidade genética.

Na década de 1990 a temática da Conservação da Natureza é abordada num âmbito muito global e de estreita interligação entre o ambiente e o desenvolvimento. Com base nesta evolução no que respeita às áreas protegidas, estendeu-se a sua criação a todos os continentes e praticamente a todos os países do mundo, vindo a aumentar significativamente de ano para ano.

Neste contexto é fundamental que o sistema de Ordenamento do Território forneça não só planos (ou seja, um quadro legal que oriente e estimule o desenvolvimento e alterações à utilização de solos) como restrições. O Tratado de Roma, e os Acordos e eventos precedentes do Tratado em 1955, representam o ponto de partida de uma Política Ambiental Europeia. Desde 1973, vários planos de acção conduziram a política ambiental da União Europeia. Em 2001, foi lançado o *VI Programa de acção no domínio do ambiente 2001 – 2010: “Ambiente 2010, o nosso futuro a nossa escolha”* que estabelece os objectivos e prioridades ambientais que serão parte integrante da estratégia comunitária para o desenvolvimento sustentável.

2. Portugal e suas áreas protegidas

Tal como no resto do mundo, em Portugal, as primeiras medidas de protecção da Natureza surgem com um carácter utilitário que está ligado à criação das primeiras medidas de protecção, que datam da formação do Reino. A alusão para a criação de áreas protegidas em Portugal é efectuada pela primeira vez por Francisco Flores na sua obra “Protecção da natureza – Directrizes Actuais”. Segundo este, face a um quantitativo populacional relativamente baixo e a um estado de conservação da natureza ainda não afectado pela industrialização e urbanização desmedidas (quando comparado com outros países da Europa), Portugal apresentava-se numa posição favorável relativamente aos países mais desenvolvidos, devendo por isso começar a aproveitar os ensinamentos das experiências feitas por esses países de modo a acautelar o futuro.

Em 1948 é fundada a Liga para a Protecção da Natureza (LPN), que não é mais do que a primeira Associação de Defesa do Ambiente Portuguesa, que vai dar um grande contributo para o debate público em Portugal sobre a Conservação da Natureza, que culmina na publicação do Decreto n.º 371/88, de 12 de Novembro de 1948. Este Decreto, apesar do âmbito restrito da defesa da fauna e da regulação da caça, introduz o primeiro esboço da figura dos Parques Naturais. Apesar da legislação publicada na década de 60 e do trabalho desenvolvido pela Liga para a Protecção da Natureza, foi em 1970 que algo se fez em termos concretos por parte do poder político. O ano de 1970 – Ano Europeu da Conservação da Natureza – foi decisivo nesta matéria. Por solicitação do Conselho da Europa, Portugal aderiu a esta comemoração, o que veio desencadear um conjunto de importantes eventos relacionados com a conservação da natureza. Surge assim a publicação do primeiro diploma - Lei n.º 9/70, de 19 de Junho – que possibilita a criação em Portugal de parques nacionais e outros tipos de reservas, dando origem à criação dos primeiros parques e reservas do continente e ilhas nos anos de 1971 e 1972.

O espaço de criação de áreas protegidas registou-se essencialmente antes de 1990. No entanto, entre 1990 e 1998 foram criadas 12 áreas protegidas, o que se traduziu num aumento de 154 993 ha da superfície protegida. O Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, instituiu a Rede Nacional de Áreas Protegidas, introduzindo a classificação de áreas protegidas de interesse nacional, regional e local. A Rede Nacional de Áreas Protegidas contava, em Dezembro de 2000, com um total de 44 áreas protegidas no Continente, 32 no arquipélago dos Açores e 5 na Madeira. No Continente, a gestão das áreas protegidas é da responsabilidade do Instituto de Conservação da Natureza, as 44 áreas referidas distribuem-se

pelas categorias de Parque Nacional, Reserva Natural, Parque Natural, Paisagem Protegida, Sítio Classificado, Monumento Natural e Paisagens Protegidas (de âmbito regional), ocupando uma área de 680 718 hectares, representando cerca de 7,7% do território continental. Contudo, este valor encontra-se ainda abaixo da média dos países da União Europeia (12,3%) (Quadro 1).

A gestão das áreas protegidas difere consoante a sua importância. Os Parques Nacionais, as Reservas Naturais e os Parques Naturais são geridos por comissões directivas onde estão representados o Instituto da Conservação da Natureza (ICN), as Câmaras Municipais que têm jurisdição sobre a área e uma comissão consultiva. É obrigatória a existência de um plano de ordenamento e respectivo regulamento, aprovado por decreto regulamentar, que possibilite a implementação de uma política de gestão integrada e eficaz.

Quadro 1 – Resumo das Áreas Classificadas de Portugal Continental

Áreas classificadas	N.º	Área Total (ha)	Território ¹ (%)
Áreas Protegidas ²	44	680 718	7,7
Rede Natura Total	60	1 586 118	17,1
Rede Natura – 1 ^a fase	31	1 137 836	12,3
Rede Natura – 2 ^a fase	29	448 282	4,8
ZPE	29	822 011	8,4
TOTAL (AP+RN+ZPE³)			21,8

Fonte: CARVALHO, 2000, *modificado*

Tendo em consideração a existência de muitos níveis de sobreposição, constata-se que Portugal Continental apresenta actualmente 21,8 % do seu território classificado como Área Protegida, Rede Natura ou Zonas de Protecção Especial.

Optámos por Parques Naturais porque são de interesse nacional e têm que ter um plano de ordenamento, o que implica uma abordagem estruturada para uma gestão eficaz.

¹ Não inclui a área marinha.

² Nas Áreas Protegidas estão incluídas as categorias: Parque Nacional, Parque Natural, Reserva Natural, Paisagem Protegida e Monumento Natural.

³ Após considerados os níveis de sobreposição.

3. Os planos que estão na base do ordenamento e gestão dos Parques Naturais

O reconhecimento das estreitas relações entre o ordenamento do território e o ambiente está patente na Lei de Bases do Ambiente, de 7 de Abril de 1987 que dedica o seu artigo 29º à previsão do âmbito e princípios enquadradores da dominada *rede continua de áreas protegidas*.

Os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) constituem um instrumento do sistema nacional de áreas protegidas cujos objectivos são: “*a conservação da Natureza, a protecção dos espaços naturais e das paisagens, a preservação das espécies da fauna e da flora e dos seus habitats naturais, a manutenção dos equilíbrios ecológicos e a protecção dos recursos naturais contra as formas de degradação*” (SILVA, 2001). Os POAP são obrigatórios para as áreas protegidas de interesse nacional (Parque Nacional, Parque Natural e Reserva Natural) bem como para a Paisagem Protegida. Aplicam-se a todo o território da área protegida e a sua elaboração compete ao ICN. A participação de entidades públicas e privadas no processo de elaboração de POAP nem sempre tem sido pacífica nem a mais adequada, sendo vários os exemplos de crítica ao modo como os planos são feitos. Não podemos esquecer que áreas protegidas afectam muitos interesses, existindo fortes pressões dos agentes económicos e das autarquias locais quando a Administração Central procura limitar a utilização dessas áreas.

4. Os casos do Parque Natural da Arrábida (PNA) e do Parque Natural da Ria Formosa (PNRF)

Nesta comunicação, optou-se pela comparação de 2 casos de estudo: *o Parque Natural da Arrábida (PNA) e o Parque Natural da Ria Formosa (PNRF)*, tendo como principal objectivo, não só, perceber se existem divergências ao nível da gestão destas áreas protegidas em locais geograficamente afastados como identificar o verdadeiro papel que estes parques desempenham nas estratégias de desenvolvimento.

Para além dos métodos de recolha de informação indirecta (pesquisa bibliográfica, análise de documentos estatísticos, cartográficos e estratégicos) procedeu-se à recolha directa de informação, através da realização de entrevistas aos diversos *stakeholders* com interesses nos respectivos parques naturais e inquéritos à população local ao longo dos vários dias de trabalho de campo.

O Parque Natural da Arrábida (PNA) localiza-se em plena Região de Lisboa e Vale do Tejo, próximo da capital do país e inserido no concelho de Palmela, de Sesimbra e de Setúbal. O Parque Natural da Ria Formosa (PNRF) localiza-se na região mais meridional de Portugal Continental – Algarve e sobre território dos concelhos de Loulé, Faro, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António.

A classificação como “Parque Natural” dista 11 anos entre o PNA (1976) e o PNRF (1987) mas só passadas algumas décadas foram submetidos a Planos de Ordenamento. Actualmente o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa (POPNRF) está em revisão (após a aprovação em 1991) e o Plano de Ordenamento do Parque Natural da Arrábida (POPNA) está perante um processo de revisão à nova proposta de plano de ordenamento que surgiu após o período de discussão pública ocorrido entre os dias 3 de Fevereiro e 29 de Março de 2003 (Quadro 2).

Quadro 2 – Traços Gerais dos Parques Naturais

	Concelhos abrangidos	Superfície	Densidade populacional	Criação da área protegida	Reclassificação da área protegida	Aprovação do POAP
PARQUE NATURAL DA ARRÁBIDA	Palmela, Sesimbra e Setúbal	11 054 + 5 699ha de área marítima	110,9 hab./km ²	DL 662/76, 28/7	DR 23/98, 14/10	-
PARQUE NATURAL DA RIA FORMOSA	Loulé, Faro, Olhão, Tavira e V.R.S. António	17 664 ha	36,5 hab./km ²	DL 337/87, 9/12	-	DR 2/91, 24/1

4.1. Componentes biofísicas

Em termos biofísicos, os casos de estudo apresentam características completamente distintas. Temos, por um lado, o Parque Natural da Arrábida que é uma cadeia montanhosa calcária, por outro, ao Parque Natural da Ria Formosa, que não é mais do que um sistema lagunar, com várias ilhas barreira. Na Arrábida predominam formações calcárias, em contrapartida, na Ria Formosa são as dunas, sapais aluviais e areias argilosas que dominam. Ambos os parques estão inseridos em regiões climáticas de características mediterrâneas, sendo este um dos aspectos comuns. A fauna e flora constituem uma das mais valiosas dos parques em estudo, constituindo valores de extrema importância e diversidade. A flora foi o principal objectivo da criação do PNA constituindo este um património natural de interesse internacional – Estatuto Internacional de Reserva Biogénica, associações mediterrânicas de matas e “maquis”. No PNRF predomina a diversidade de biótopos e consequente diversidade faunística, cerca de 168 espécies de aves das quais se destaca a galinha-sultana.

4.2. Componentes antrópicas

No que respeita às componentes antrópicas, pôde constatar-se que os Parques em questão também apresentam genericamente características distintas. Se por um lado a dinâmica populacional apresenta aspectos comuns em ambos os Parques, já a sua inserção no sistema urbano local é substancialmente diferente. A Arrábida caracteriza-se por ter no seu território uma cidade e duas vilas; na Ria Formosa existem na área limítrofe ao Parque três cidades e um conjunto de aglomerados populacionais nas ilhas barreira, que conferem às duas áreas, em estudo, diferenças ao nível da sua ocupação. Contudo, em termos de densidade populacional, o PNA apresenta valores de 110,9 hab/km² enquanto que o PNRF apresenta valores muito inferiores, cerca de 36,5hab/km² (ICN, 1999).

As actividades desempenhadas são também elas diferentes nos dois Parques, sendo que a pesca e, regra geral, as actividades ligadas ao mar e o turismo são as mais importantes no PNRF, em contrapartida, no PNA são as actividades ligadas ao sector agrícola e industrial que apresentam maior peso. Ainda relativamente à pesca, verifica-se que Lisboa e Vale do Tejo e o Algarve, são as principais regiões de descarga do pescado fresco e refrigerado, sendo que contribuíram, cada uma das regiões, com cerca de 30% do valor total, demonstrando assim, a importância desta actividade em termos regionais.

Relativamente ao sector turístico constata-se que é o PNRF que apresenta maior número de oferta de estabelecimentos, no entanto, apesar de ter características diferentes deve ter-se em conta que o PNA é um local muito procurado para esta actividade, mas dada a proximidade à capital muitos dos visitantes não pernoitam no local; no caso do PNRF, este é um local procurado para férias e, logo tem que estar preparado para receber os grandes contingentes de população, nos três meses de Verão.

4.3. A perspectiva da população

Para o trabalho efectuado foram realizados no total 204 inquéritos à população (102 no PNA e o mesmo valor no PNRF) de forma a perceber a perspectiva da mesma relativamente aos Parques em questão. Conforme afirmou CARRASQUEIRA (1987) “*A primeira condição para o sucesso de um Parque Natural é que as populações da área compreendam a importância científica e cultural do meio onde vivem, se orgulhem dele e, sintam o desejo de o defender*”.

O conhecimento acerca da existência dos referidos parques naturais é generalizado, excepto na classe mais jovem em relação ao PNRF. A maioria da população inquirida sabe distinguir a melhor designação de Parque Natural (PN), sobretudo os inquiridos com idades compreendidas entre os 25 – 50 anos, acreditando que a existência de um Parque Natural só trás vantagens para a região. Das vantagens apontadas sobre a existência de um PN, destacam-se as mais frequentes e comuns aos dois casos de estudo, como sejam: a protecção da natureza, a observação e preservação da fauna e flora, e o facto de serem áreas de forte potencial turístico.

Dos poucos que enumeraram desvantagens destaca-se para o caso do PNRF: “ser um desperdício de espaço”, ter más acessibilidades, ser um “entrave ao desenvolvimento” e limitar a actividade turística, industrial e de desenvolvimento de infra-estruturas; para o caso do PNA as respostas recaíram sobretudo sobre a existência da fábrica de cimento – Secil e suas consequências em termos de poluição, as limitações à construção e foram apontadas as pedreiras que correspondem mais a problemas do que propriamente a desvantagens.

Quanto aos valores associados à existência de um Parque Natural, a tendência recai sob a variedade de fauna e flora e o próprio valor como paisagem natural, interligado à tranquilidade e ao contacto com o ar puro. E a maioria da população acredita que, esses locais e valores, estão assegurados pela existência dos respectivos parques, salvo, as opiniões mais críticas dos mais jovens. As populações têm consciência que não estão elucidadas nem preparadas para defender os valores dos respectivos parques e são os responsáveis políticos a peça fundamental para a gestão e protecção das áreas protegidas porque são eles que decidem e dispõem de meios financeiros para intervir, e que têm o poder executivo.

Os problemas dos Parques centram-se sobretudo i) na poluição, incêndios e destruição de espécies em risco; ii) na construção clandestina (mais enunciada pela população adulta em idade activa) e iii) na sobreexploração dos recursos locais (principalmente no PNA). Para os solucionar é fundamental, segundo os inquiridos, aumentar a vigilância, acções de educação e sensibilização ambiental e ainda a aplicação de coimas para quem cometer infracções (tendo sido unânime a opinião das populações dos dois casos analisados).

4.4. Comparação das perspectivas introduzidas pelos instrumentos do Ordenamento do Território

No que respeita às perspectivas introduzidas pelos diversos instrumentos de gestão territorial com jurisdição sobre os Parques Naturais em questão, apresenta-se uma síntese (Quadro 3).

Quadro 3 – Grau de articulação entre instrumentos de planeamento de âmbito europeu, nacional e regional e os Planos de Ordenamento dos Parques

Instrumentos de Planeamento e Ordenamento do Território	Parque Natural da Arrábida	Parque Natural da Ria Formosa
Instrumentos de âmbito europeu e nacional		
“Ambiente 2010: o nosso futuro, a nossa escolha” - Sexto Programa de Ação da Comunidade Europeia em matéria de Ambiente - 2001	Média	Média
Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário	Média	Fraca
Plano Nacional da Política do Ambiente	Fraca	Média
Plano de Desenvolvimento Regional	Fraca	Fraca
Programa Operacional do Ambiente	Média	Forte
Instrumentos de âmbito regional		
Respectivos Programas Operacionais 2000- 2006 ⁴	Fraca	Fraca
Respectivos Planos Regionais de Ordenamento do Território ⁵	Média	Fraca
Respectivos Planos de Ordenamento da Orla Costeira ⁶	Forte	Forte
Respectivos Planos Estratégicos ⁷	Fraca	Fraca
Respectivos Planos Regionais de Turismo ⁸	Fraca	Fraca

Articulação média

Articulação fraca

Uma análise de conteúdo de cada um desses instrumentos evidencia que os instrumentos de âmbito europeu e nacional apresentam uma articulação média com os planos de ordenamento dos Parques, sendo os objectivos do Programa Operacional do Ambiente (POA) aqueles que revelam maior articulação com os objectivos dos dois planos de ordenamento.

Os objectivos dos instrumentos de âmbito regional apresentam uma fraca articulação com os objectivos dos Planos de Ordenamento referidos, sendo que no caso do POPNA a articulação é mais forte, nomeadamente com o POOC Sintra-Sado e média com o PROT AML, por sua vez, o POPNRF

⁴ Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 2000-2006; Programa Operacional do Algarve, 2000-2006

⁵ Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, 20001; Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve, 1990

⁶ Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado, 1998; Plano de Ordenamento da Orla Costeira Vilamoura-Vila Real de Santo António, 2002

⁷ Plano Estratégico da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 1999; Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal, 2001; Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Algarve, 1998

⁸ Plano de Desenvolvimento da Costa Azul 1991/1992; Plano Regional de Turismo do Algarve, 2002; Plano de Acção Plurianual do Turismo do Algarve, 2002-2004

apresenta fraca articulação com todos os instrumentos, excepto com o POOC Vilamoura – V. R. Stº António.

Também os Planos Directores Municipais (PDM) dos concelhos abrangidos pelos respectivos Parques foram sujeitos a uma análise de coerência, entre os objectivos de cada um destes e os respectivos Planos de Ordenamento. Ambos os Parques “sofrem” de uma desarticulação entre o seu Plano de Ordenamento e os PDM’s da área abrangida, sendo que para cada um dos Parques apenas existe um PDM que apresenta uma articulação média de objectivos. No caso da Arrábida é o PDM de Palmela e no caso da Ria Formosa o PDM de Loulé, sendo esses os concelhos com menor área de Parque Natural, do conjunto dos concelhos envolvidos.

4.5. *Os conflitos*

Na criação de áreas protegidas, em particular dos parques naturais, está subjacente a problemática dos usos sociais desse mesmo espaço e ao serem gerados conflitos pela apropriação simbólica da natureza foram criadas condições para que fossem regrados os usos.

A relação dos parques naturais com o público em geral e com as entidades (públicas e privadas) não é consensual nem isenta de conflito, estando estes sujeitos às mais diversas pressões de todos os quadrantes: sociais, económicos e culturais.

Os conflitos existentes nos dois casos de estudo têm na sua essência características diferentes, se por um lado o PNRF apresenta como principal conflito a existência de grande número de construções clandestinas (o sistema lagunar do Sotavento Algarvio possui presentemente 2 666 casas, das quais 1 606 estão em situação ilegal), seguido de conflitos ligados à poluição e por fim, conflitos decorrentes da evolução natural deste sistema lagunar com características únicas. No que respeita ao PNA os principais conflitos consistem na proliferação de áreas urbanas e industriais que estão a “engolir” a serra da Arrábida a um ritmo inadmissível, bem como a extração de inertes, que constitui actualmente um dos maiores conflitos deste Parque. O turismo é também uma fonte de pressão, na medida em que a proximidade à capital portuguesa faz com que este seja um local de eleição para a população que trabalha na Grande Lisboa.

Existe um conjunto de conflitos que são comuns a ambos os Parques, são eles a desarticulação entre os instrumentos de ordenamento do território existentes, conflito este que poderá ser resolvido a curto/médio prazo, na medida em que muitos dos Planos regionais, municipais e os próprios Planos de Ordenamento estão em revisão (POPNRF, PROTAL...) e

outros estão em discussão pública. Entretanto, a divergência existente entre as várias entidades que têm diferentes interesses nestas áreas, leva a que existam constantemente situações de conflito e que seja dificultada a aplicação das leis existentes numa óptica de “bom senso” que seria desejável para que muitas situações fossem evitadas.

A fraca participação pública na elaboração dos Planos de Ordenamento destas áreas, é outra das grandes lacunas e está na base de muitos dos problemas existentes, como se veio a comprovar nas várias sessões de discussão pública do Plano de Ordenamento do Parque natural da Arrábida, onde a população foi a última a ter conhecimento da existência do Plano, quando esta devia ter sido consultada e acompanhado o processo desde o início, permitindo não só fazer ajustes como inserir uma responsabilização colectiva *à priori*. Cabe às entidades gestoras destas áreas e a todas as outras entidades envolvidas resolver este conjunto de aspectos negativos, privilegiando o planeamento em detrimento de algumas posições mais estremadas do ponto de vista ambiental, nunca esquecendo que a participação activa das populações locais é uma condicionante indispensável para o desenvolvimento sustentável destas áreas. No seguimento destes conflitos surgem problemas como a proliferação de áreas urbanas, a poluição e um conjunto de problemas específicos de cada um dos Parques.

4.6. Balanço das potencialidades e estrangulamentos dos casos de estudo para o Desenvolvimento Regional

No estudo base foi efectuado o diagnóstico e apresentadas as principais potencialidades e estrangulamentos detectados para cada Parque, permitindo assim, apresentar uma síntese comparativa das potencialidades que podem influenciar o processo de desenvolvimento dos territórios onde se inserem, bem como os estrangulamentos que ameaçam esse mesmo desenvolvimento (Quadro 6).

Ao serem bem articuladas as potencialidades apresentadas poderão contribuir para um desenvolvimento com sucesso, principalmente se forem colmatados os estrangulamentos. Ao analisarmos estes aspectos podemos identificar algumas oportunidades de desenvolvimento (a maioria associadas às especificidades de cada um dos territórios onde estão inseridos os parques) e as respectivas ameaças a que estão sujeitas. De um modo geral podemos identificar três grandes grupos de problemas/estrangulamentos: i) relacionados com a gestão do território (ex. inexistência de medidas de gestão integradas em relação aos recursos naturais); ii) com infra-estruturas (ex. insuficiências da rede de saneamento básico) e iii) relacionadas mais directamente com as actividades industriais e/ou recreativas (ex. extracção não controlada de inertes).

Apesar de não se apresentar uma interligação directa, entre as potencialidades e cada um dos estrangulamentos, não podemos ignorar que estamos envoltos num sistema, onde todos os domínios estão interligados ou interdependentes. Na realidade, existem muitos interesses predatórios sob as áreas protegidas, mas é fundamental aproveitar a crescente preocupação com a compatibilização dos valores ambientais com as actividades económicas.

Quadro 6 – Confronto das potencialidades e estrangulamentos do Parque Natural da Arrábida e da Ria Formosa

DOMÍNIOS		POTENCIALIDADES	ESTRANGULAMENTOS
RECURSOS HUMANOS		<ul style="list-style-type: none"> Existência de população jovem e qualificada 	<ul style="list-style-type: none"> Consequências do envelhecimento populacional Baixos níveis de instrução médios e superiores da população residente Taxa de desemprego superior à média nacional
DINÂMICA TERRITORIAL		<ul style="list-style-type: none"> Procura crescente deste espaço para segunda habitação 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de dinamismo das populações locais Falta de fiscalização/recursos humanos na área dos Parques Falta de protecção dos valores arqueológicos Urbanização desregulada e ocupação clandestina Presão sobre o litoral Ocupação desordenada do espaço Construção ilegal nas ilhas barreira conduzindo a degradações graves nos sistemas dunares
ACTIVIDADES ECONÓMICAS	Dinâmica empresarial	<ul style="list-style-type: none"> Potencial económico no âmbito de actividades tradicionais 	<ul style="list-style-type: none"> Forte sazonalidade na actividade económica e no emprego
	Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> Valorização crescente dos produtos certificados e de denominação de origem (ex., queijo de Azeitão, mel...) Procura crescente de produtos vinícolas de qualidade 	<ul style="list-style-type: none"> Abandono progressivo de algumas actividades agrícolas tradicionais pelo efeito de venda de terrenos agrícolas para urbanização Poluição difusa com origem na agricultura intensiva
	Pesca	<ul style="list-style-type: none"> Recursos piscícolas (ex., peixe espada preto) Possibilidade de aproveitamento industrial do pescado Salinicultura 	<ul style="list-style-type: none"> Fraça valorização do sector das pescas Mão-de-obra envelhecida e com fraça formação profissional no sector das pescas Dificuldades no acesso a pesqueiros em Zona Económica Exclusiva (ZEE) de países terceiros levou ao enfraquecimento da frota pesqueira Sobreexploração dos recursos piscícolas e o recurso a artes ilegais Extração não controlada de areias
	Indústria Extractiva	<ul style="list-style-type: none"> Localização estratégica de matérias-primas 	<ul style="list-style-type: none"> Actividades económicas não compatíveis com o conceito de áreas protegidas (ex, Seil como foco de desqualificação da paisagem) Proliferação de pedreiras que provocam destruição directa de habitat, perturbação directa devido às explorações e consequentes vibrações, e indirecta devido à necessária circulação de veículos pesados Impacte paisagístico e ambiental da extração de inertes
	Turismo e Lazer	<ul style="list-style-type: none"> Diversificação da oferta de produtos turísticos Atractivos paisagísticos e naturais capazes de suportarem o desenvolvimento de actividades de turismo e lazer Turismo da Natureza Crescente interesse pela Náutica de recreio* Turismo científico aproveitando a diversidade faunística e florística Condições climáticas potencialmente vantajosas ao longo de todo o ano Existência de núcleos arqueológicos com potencialidades para a diversificação da actividade turística "Gastronomia do mar" Morfologia do terreno boa para o Golfe 	<ul style="list-style-type: none"> Possível agravamento da economia mundial, influente no fluxo turístico Concorrência de outros destinos turísticos a nível nacional e estrangeiro Campismo selvagem Insuficiente sinalização de locais de interesse e de itinerários Mecanismos de publicidade e marketing pouco inovadores Perturbação das actividades Náuticas nos ecosistemas Visitas desorganizadas na área do Parque Ausência de ordenamento no acesso a algumas praias Pressão turístico-recreativa pelo fluxo indisciplinado de visitantes, com a consequente perturbação, pisoteio, colecta de exemplares florísticos e abandono de lixo (ou seja perturbação para a flora e fauna locais) Ameaça da oferta de alojamento paralela Poluição difusa com origem em campos de golfe Elevada sazonalidade
AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS		<ul style="list-style-type: none"> Riqueza natural com habitats únicos Riqueza e diversidade paisagística Biodiversidade do PNA: flora e valores geológicos As praias O parque marinho como uma "maternidade" de espécies marinhas Espaço estuariano da Ria Formosa com característica únicas no Mundo 	<ul style="list-style-type: none"> Depósitos descontrolados de entulho e lixo em plena área do PNA Ocorrência de fogos accidentais ou criminosos Inexistência de sistemas de monitorização Pisoteio excessivo do sub-bosque das matas que pode levar à degradação dos habitats das espécies vegetais Inexistência de medidas de gestão integradas Insuficiências na área do saneamento básico Aterros de entulho e lixo nas salinas e sapais Lançamento de efluentes urbanos e industriais sem qualquer tratamento A erosão do cordão dunar O assoreamento da laguna A poluição diminui a produtividade biológica da Ria
ACESSIBILIDADES		<ul style="list-style-type: none"> Boa localização geográfica no contexto nacional Boas ligações rodoviárias a todo o país e a Espanha 	<ul style="list-style-type: none"> Deficiente acessibilidade às áreas periféricas Inexistência de articulação entre os diversos sistemas de transportes Sinalização viária deficiente Localização periférica do Algarve e do PNRF face à Europa

Nota: as potencialidades e estrangulamentos apresentadas a preto são comuns aos dois Parques; as apresentadas a azul são específicas do PNRF, por sua vez as apresentadas a verde são específicas do PNA.

5. Propostas estratégicas para um desenvolvimento sustentável

As áreas protegidas, mais precisamente os Parques Naturais, são vistas, muitas vezes, separadas da vida económica e cultural e sujeitas a uma consideração distinta das nossas preocupações do dia-a-dia, porém, elas devem ser encaradas no contexto de um planeamento centrado no pensamento estratégico sob os pontos de vista local, regional, nacional e internacional.

A conservação da Natureza tem de ser assumida como uma política transversal, interactiva (com as políticas de utilização dos recursos naturais e de planeamento do uso do solo) e de suporte de um processo de desenvolvimento sustentável. Tendo em conta que na base do conceito estão presentes os sistemas económico, social e ambiental interligados, os objectivos, metas e acções que forem definidos para cada um deles (no âmbito de um Plano), produzirão efeitos que condicionarão directa e indirectamente a prossecução dos objectivos dos restantes. Contudo, a conciliação entre estes componentes, e sobretudo entre as questões ambientais e as actividades humanas, tem-se revelado complexa, sobretudo pelo elevado número de interesses em jogo, bem como pelo elevado número de actores que intervêm no processo. É com a pretensão de acabar com estas discrepâncias e de atingir um desenvolvimento sustentável, que se delineou uma estratégia subjacente à seguinte ideia chave: “o ambiente não pode constituir um obstáculo mas sim uma oportunidade para o desenvolvimento sustentável de uma região”.

Tendo em conta a dimensão do País, a abordagem nos diferentes âmbitos não só é possível como fundamental para qualquer modelo de Desenvolvimento Estratégico Integrado. Para além disso, a gestão só pode tornar-se efectiva e eficiente através de um processo descentralizado, entregue também à administração regional e local.

5.1. Vectores de orientação Estratégica

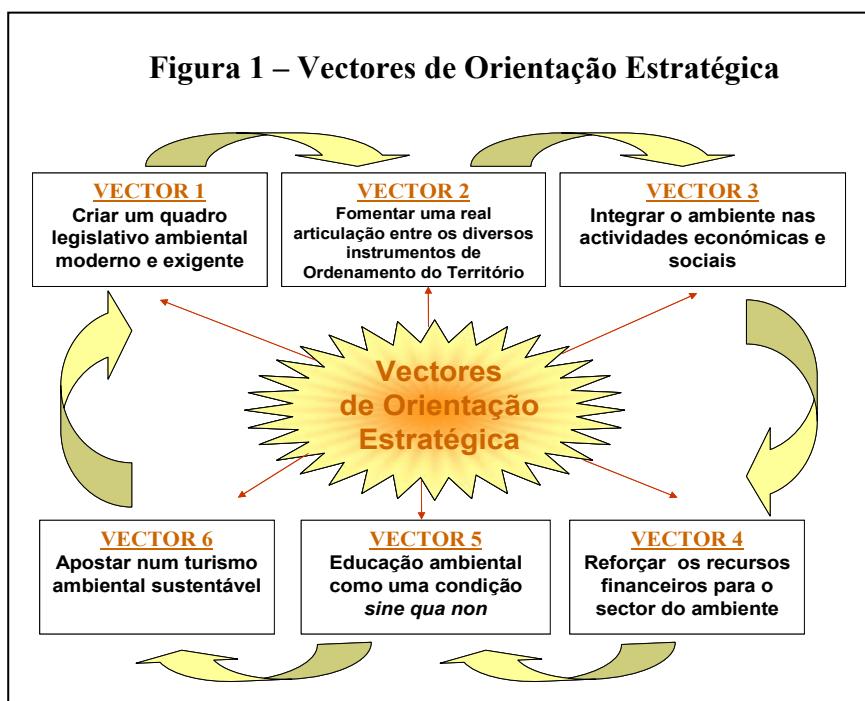
Os Parques Naturais, na sua concepção, inscrevem-se numa realidade que os “impossibilita” de assumir uma posição exclusiva de defesa do património natural e construído, sob a pena de incompatibilizarem não só com os diversos actores neles residentes, mas também com uma procura exterior a esse espaço, que acaba por valorizar e justificar a institucionalização e actuação dos parques naturais. Daí a necessidade de um Parque Natural se afirmar positivamente através da sua capacidade de relação directa com as populações e as

diversas entidades (públicas ou privadas), pois se assim não for, dificilmente estas áreas serão respeitadas, por melhor que seja a sua gestão e monitorização.

Com o objectivo de contribuir para um desenvolvimento sustentável dos parques naturais no âmbito das estratégias de desenvolvimento regional foram delineados seis vectores estratégicos (Figura 1).

Foi estabelecida uma hierarquia entre os diversos âmbitos que pretende ser, não só uma forma de responsabilizar os vários actores (uma vez que não só se comprometem com as decisões tomadas, como poderão acrescentar novas condicionantes e objectivos) como permitirá uma maior responsabilização e participação dos órgãos intervenientes na gestão, facilitará a gestão dos actores mais directamente ligados às áreas protegidas e conferirá continuidade ao processo de gestão das mesmas.

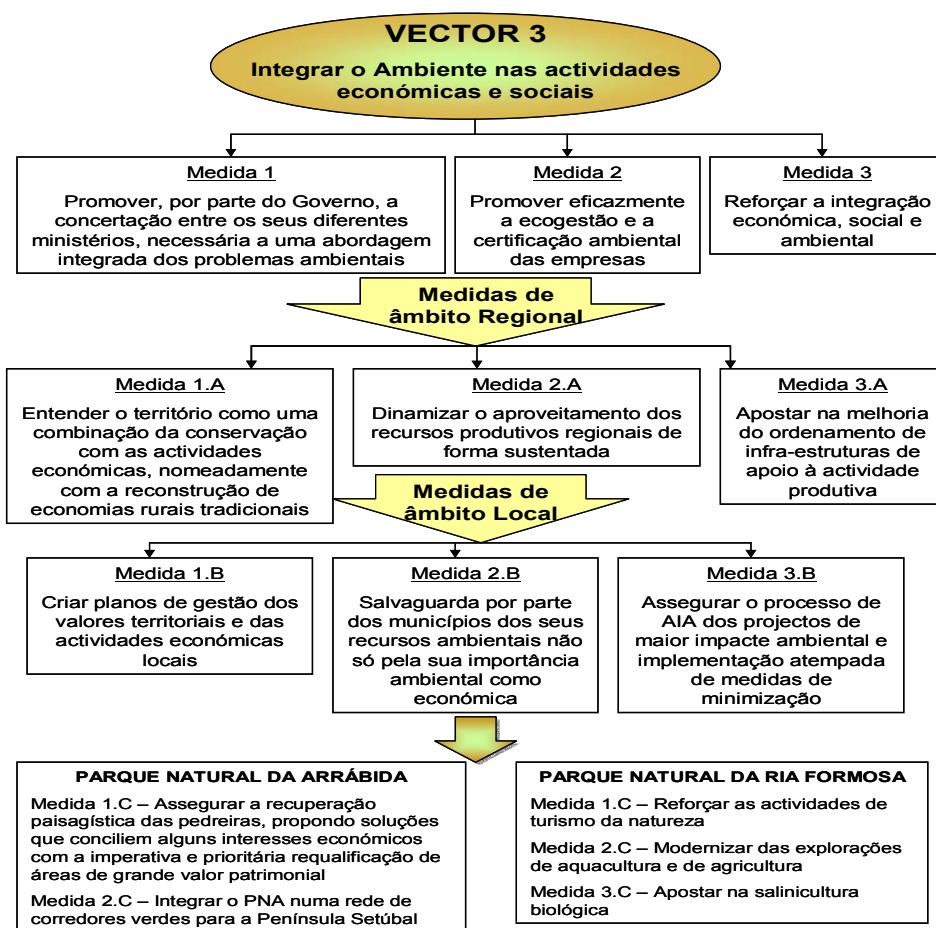
Em cada vector são, apresentados alguns objectivos/medidas, para cada um dos níveis hierárquicos, uma vez que os objectivos/medidas específicos devem estar em consonância com os objectivos/medidas de ordem mais geral, estando subjacente a



óptica de um Planeamento Estratégico Integrado. Em relação aos Parques são referidas, em cada um dos vectores, medidas específicas, adaptadas, à realidade de cada um destes espaços protegidos.

Para cada um dos vectores foram delineadas linhas de acção que não serão apresentadas nesta comunicação, contudo apresenta-se para o vector 3 - *Integrar o ambiente nas actividades económicas e sociais*, a metodologia a adoptar para se atingir o objectivo proposto. Assim, o vector 3 - *Integrar o ambiente nas actividades económicas e sociais* é de

extrema importância para incentivar soluções que assegurem ou antecipem a adopção de tecnologias “amigas do ambiente” em detrimento de soluções correctivas de “fim de linha”. É fundamental apostar na integração das preocupações ambientais na gestão do território, pelo que as políticas de desenvolvimento territorial e as diferentes actividades sócio-económicas devem ser acompanhados por avaliações de incidência ambiental, para que as pressões sobre os ecossistemas sejam evitadas e que o ambiente constitua um factor de competitividade do território. Para atingir este objectivo, apresenta-se de forma esquemática a estratégia a que os diferentes níveis de decisão devem obedecer:



Apreciações finais

A preocupação com as questões ambientais tem vindo a intensificar-se, contudo, nem sempre as práticas vão ao encontro dessas mesmas preocupações. O percurso da política de ambiente, sobretudo a que respeita às áreas protegidas em Portugal, tem tido altos e baixos, sendo que nos últimos 30 anos não existiu um fio condutor estratégico que tenha resultado em políticas de continuidade, muitas vezes associadas à ineficácia das medidas adoptadas. Uma

das explicações recai sobre a posição de “parente pobre” das questões ambientais. Outro problema, insere-se no facto da nossa política de ambiente, até hoje, ter sido fortemente comandada do exterior, não resultando de um processo inovador e endógeno, mas sim, da necessidade de nos adaptarmos a impulsos externos. Mas sempre que fosse possível, deveriam ser as autoridades nacionais e locais a decidir as prioridades e a gerir as suas respostas.

Com o presente trabalho constatou-se que as Áreas Protegidas, nomeadamente os Parques Naturais, possuem um quadro legal, que se pode considerar suficiente e adequado. Não é por falta de leis que as situações problemáticas se arrastam sem solução; o problema está mesmo na gestão, nos meios humanos, técnicos e financeiros adequados, que possibilitem uma actuação objectiva e sistemática. É fundamental, no planeamento e gestão destas áreas, dar ênfase ao enquadramento legal, à sua gestão, formação e à própria monitorização e informação. Contudo, a gestão depende dos objectivos e das próprias instituições que deveriam estar orientadas sob três princípios: i) os directores das áreas protegidas deviam ter acesso directo às tomadas de decisões relevantes; ii) uma única entidade deveria vigiar com rigor o cumprimento da política destas áreas no país; iii) dentro de cada área protegida, a atribuição de responsabilidades devia ser definida com mais precisão.

Partindo do princípio de que as Áreas Protegidas são zonas especiais do território que articulam uma multiplicidade de funções, sendo a principal a da *conservação*, verifica-se que a criação de Parques Naturais se pode englobar num processo conflituoso no qual é possível distinguir duas fontes de tensão. Por um lado, o carácter essencialmente exógeno deste processo, que opõe os potenciais utilizadores desses espaços; por outro, a resistência que as populações locais podem oferecer à institucionalização desta forma de gestão do território.

De referir ainda, a posição dos representantes da Administração Local que, por vezes, se sentem marginalizados em termos de investimento público (em muitos casos consideram as áreas protegidas como um “inconveniente”, nomeadamente no que respeita à instalação de infra-estruturas).

As áreas protegidas deviam tornar-se focos de novas estratégias, se for o caso, combinando a conservação com a reconstrução de economias rurais tradicionais, incorporando o turismo ambiental e um zonamento simples sob a responsabilidade de uma moderna autoridade de parques na qual participem activamente as populações locais. Poderiam ser desenvolvidos experiências-piloto para testar novas formas de gestão dos parques.

O Parque Nacional de Abruzzo, na Itália, constitui um exemplo possível de abordagem. Possui uma agência autónoma do parque com um claro plano de gestão, um forte

zonamento de actividades e uma tentativa de reconciliar a preservação com um desenvolvimento aceitável. As populações locais têm beneficiado de uma revitalização cultural enquanto a vida selvagem e as paisagens se mantêm protegidas.

Actualmente, os Parques Naturais vivem sob a ameaça de se tornarem “ilhas” votadas ao ostracismo por parte dos habitantes e das autoridades. Este risco pode ser minorado se estas zonas não se resumirem a “museus da natureza” e forem integradas no quadro de um planeamento e gestão activa, que equilibre no interior do perímetro de protecção, o nível de vida das populações, o desenvolvimento sócio-económico com os objectivos de preservação biofísica, e de uma gestão aberta, que esteja permanentemente em comunicação com os agentes locais.

O *princípio da participação* pode ser a chave para o sucesso ou para a ruína destas áreas. Não se deverá planear contra as populações, mas sim com as populações. Não poderão existir Parques Naturais sem o apoio da sua população. Foram elas as primeiras gestoras destes ecossistemas, através das práticas tradicionais e poderá ser esta uma das formas de quebrar um eventual isolamento da área protegida, inserindo-a numa teia de relações entre a política de desenvolvimento regional e local e a política do ambiente.

Uma política de conservação da Natureza que procure integrar as actividades humanas e abranger todo o território, será uma das chaves para a modernização do País. A grande dificuldade é ter acesso a essa chave. Para isso, há que combater os individualismos. Só uma modificação das mentalidades pode promover a equidade, uma mais baixa entropia dos sistemas, o povoamento harmónico do território e o equilíbrio dinâmico da paisagem.

Os casos do Parque Natural da Arrábida e do Parque Natural da Ria Formosa, apresentam, características biofísicas e antrópicas diferentes, no entanto, apesar de se localizarem em locais geograficamente afastados, foi possível identificar que ao nível dos conflitos, existe uma coincidência, nomeadamente, no que consigna à desarticulação entre os diversos instrumentos de gestão do território (que são pouco flexíveis para se adaptarem à gestão diária dos territórios em que se inserem), à fraca elucidação e participação das populações locais no processo de gestão e de desenvolvimento destas áreas, proliferação de áreas urbanas, construção clandestina e a pressão turística. A gestão diferenciada das áreas protegidas não está directamente dependente do factor geográfico, mas sim das decisões “avulsas” dos técnicos envolvidos nesse processo e das pressões externas sofridas. Não podemos ignorar, que na base de muitas situações de conflito poderá estar relacionada com a

desarticulação entre os interesses públicos e os interesses, acabando, também, por reflectir os principais problemas subjacentes às áreas protegidas em Portugal.

Ao definirem os princípios e as regras de uso, ocupação e transformação dos solos, os planos de ordenamento do território colidem com direitos clássicos fundamentais dos cidadãos, como o direito de propriedade privada e o direito de iniciativa privada, residindo aqui o grande foco gerador de problemas analisados nos casos de estudo.

Esta situação de conflito é agravada por outra realidade emergente que diz respeito à ponderação dos valores da protecção ambiental, por si só ou de forma integrada na política de ordenamento do território. Sendo o direito de propriedade composto por diversos elementos – o direito de acesso à propriedade, o direito de usar e fruir dos bens de que se é proprietário, o direito de os transmitir e o direito de não ser privado deles - é sobre a realização deste conteúdo complexo que incidem as restrições e limites. No entanto, hoje é reconhecida uma função social. Há que ponderar não só o interesse individual do proprietário, como também o interesse colectivo, o que acontece é que muitas vezes esses interesses divergem. Actualmente, ao proprietário podem ser vedados certos usos dos bens de que é titular, pela consideração do interesse mais vasto da colectividade. Esta medida tem revoltado a população, que continua a ver a maximização dos seus rendimentos antes de qualquer outro interesse. Mas, por outro lado, o conceito de protecção “museológica” associada muitas vezes às Áreas Protegidas não deixa de ser uma visão reducionista.

Existe um conjunto de actividades cujo desenvolvimento pode ocorrer nestes espaços, valorizando-os, sem comprometer o seu potencial ecológico e paisagístico. Para além disso, as áreas protegidas devem ser também reconhecidas como vitais para a recreação humana: um bálsamo para a mente e o espírito, uma fuga às pressões da vida urbana. Neste sentido, uma via para a valorização económica destas áreas, desde que na observância de parâmetros rigorosos, é o turismo associado, acima de tudo, ao lazer e recreio. Mas é um turismo com características particulares: ecológico, cultural, científico e, por isso, não adaptável a um turismo de massas.

Em resposta à pergunta de partida, os Parques Naturais, pela riqueza e diversidade das suas características e polivalência de recursos podem, e devem ser encaradas como poderosos elementos motores do desenvolvimento regional e local. Desempenham um papel dinâmico e estruturante e não redutor e castrador. No entanto, o conjunto de problemas a eles associados, aliados à crise de liderança e orientação das entidades gestoras dos Parques, tem levado a que o objectivo da criação destas áreas se revele muitas vezes controverso, ou seja, em vez de

constituírem um factor potencializador, são muitas vezes, encarados como um factor condicionador do desenvolvimento de uma região.

Neste sentido, é “urgente” obter um equilíbrio entre as estratégias da conservação e do desenvolvimento, para que as Áreas Protegidas cumpram os objectivos da sua criação.

REFERÊNCIAS

- CARVALHO**, Nuno dos Santos (2000) – *Conservação da Natureza e Áreas Protegidas – O Parque Natural da Serra de Aire e Candeeiros*. Dissertação apresentada à FLUL para obtenção do grau de Mestre em geografia Humana e Educação Ambiental, Lisboa, p.39 – 80.
- CARRASQUEIRA**, Hélder Manuel (1987) – Ria Formosa: ensaio antropo-sociológico. PNRF.
- ICN; PNRF** (1999) – *Estudo de revitalização económica do centro de educação ambiental de Marim, 1999*. Relatório de impacte, ambiente e desenvolvimento, Lda, Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, Secretaria de Estado dos Recursos Naturais, ICN, PNRF.
- PARQUE NATURAL DA RIA FORMOSA** (2002) – *Parque Natural da Ria Formosa*. 1^a edição 2002.
- PEREIRA**, Inês M. Marques da Costa Pulido (1996) – *Conservação da Natureza em Áreas Metropolitanas. Conflitos e Estratégias de Planeamento*. Dissertação apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa para obtenção do grau de mestre em Ordenamento do Território e Planeamento Ambiental, Lisboa 1996.
- RIBEIRO**, Orlando (1935) – Esboço Geográfico da Arrábida.
- SEARN** (1986) – Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa, Parque natural da Ria formosa, Secretaria de Estado do Ambiente e dos recursos Naturais, Junho de 1986.
- SILVA, C.N.** (2001) – “Planos especiais de Ordenamento do Território. Albufeiras de Águas Públicas, Áreas Protegidas e Orla Costeira” in Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local, XV (77), p.31-50.
- SOROMENHO-MARQUES**, Viriato (2003) – “O espírito do tempo”, *In Ambiente 21: sociedade e desenvolvimento*, n.º 9, Ano II, Abril 2003, p.26.