

A Periferia das Periferias Áreas protegidas em espaços rurais¹

Elisabete FIGUEIREDO

Socióloga. Doutorada em Ciências Aplicadas ao Ambiente. Professora Auxiliar no Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro – 3810-193 – Aveiro. Tel. 234372594. Fax: 234429290- Email: elisa@dao.ua.pt

Introdução

Em Portugal, os estudos relativos às Áreas Protegidas que ultrapassem os seus aspectos formais e tomem em consideração conflitos de interesses e legitimidades não têm sido abundantes. Efectivamente, a maior parte da investigação científica realizada sobre estas áreas relaciona-se sobretudo com a caracterização dos seus elementos naturais e (embora em menor escala) com a análise socioeconómica. Tendo em conta esta realidade realizámos entre Junho e Dezembro de 1997, um Inquérito por Questionário às Áreas Protegidas então existentes em Portugal Continental², de modo a procurar conhecer o tipo de problemas com se debatem, os conflitos que ocorrem no seu interior, assim como obter alguns elementos úteis à sua caracterização.

Partimos da constatação de que a maioria das áreas protegidas nacionais foi instituída em espaços rurais periféricos (de montanha, interiores) ou com uma forte componente rural. A maior parte destes espaços possui população residente, sendo que foi esta ocupação humana e os usos sociais e económicos dos elementos e recursos naturais que contribuíram para a sua configuração actual e, em consequência, para a necessidade institucional da protecção e conservação. Em Portugal Continental, cerca de 50% da área incluída na Rede Nacional de Áreas Protegidas pode ser classificada como *área de montanha* e aproximadamente 80% como *área desfavorecida*. Podemos considerar estas áreas como a “*periferia das periferias. Espaços que não são sujeitos a pressões urbanas ou industriais. São áreas de problemas antigos no que se refere às populações locais, que nunca foram resolvidos de forma satisfatória*” (Figueiredo, 1998: 16). Apesar de este ser um reconhecimento relativamente comum, ao nível dos discursos institucionais de protecção do ambiente, o facto é que a criação e o funcionamento dos espaços protegidos portugueses não deram um contributo positivo para a resolução dos problemas que sendo partilhados com a maioria dos espaços rurais *periféricos* (e.g. a desertificação humana, a não diversificação do tecido económico local, a perda de dinamismo social) se agravam num cenário em que as restrições e regulamentações impostas no território parecem destinar-se a proteger os recursos e os elementos naturais dos seus próprios *construtores* no quotidiano, i.e., os habitantes. Mais ainda, o facto de a protecção do ambiente nestes espaços, marginalizados durante décadas e crescentemente despojados do seu argumento histórico – a actividade agrícola - ser instituída sem ter em atenção as populações residentes constitui-se um obstáculo quer à própria protecção, quer ao desenvolvimento social e económico que (ainda) for possível promover nas áreas rurais protegidas.

A criação de Áreas Protegidas como reflexo da *naturalização* e *culturalização* das áreas rurais periféricas

A instituição de áreas protegidas tem-se assumido como uma questão relativamente central da crescente identificação social e institucional entre o ambiente, a natureza e o rural³. Efectivamente, tal instituição tem-se assumido como um aspecto importante na valorização social e institucional do *campo*

¹ Alguns pontos desta comunicação foram já apresentados no V Congresso Português de Sociologia (e.g. Figueiredo, 2004).

² Pela sua reduzida dimensão, excluímos os Sítios Classificados e os Monumentos Naturais. O Parque Natural do Douro Internacional; o Parque Natural do Tejo Internacional e as Reservas Naturais das Lagoas de Santo André e da Sancha não constam da base de dados, porque instituídos após 1997.

³ A propósito deste assunto podem ser consultados diversos autores, dos quais me permito destacar Bontron e Brochot (1989), Mathieu e Jollivet (1989), Picon (1992), Macnaghten e Urry (1998), Figueiredo (1996, 1998,, 2003a, 2003b), Cavaco (2003), Cudworth (2003), Nave (2003), Woods (2003).

como reserva da qualidade ambiental. Diversos autores nos têm alertado para o facto de as áreas rurais desempenharem funções relevantes ao nível da conservação e salvaguarda da natureza e do ambiente que não são apenas socialmente reconhecidas, mas também institucionalmente. Embora alguns autores refiram a inexistência de uma relação directa entre a criação de espaços naturais protegidos e o crescente reconhecimento do valor e das funções relacionadas com o ambiente que as áreas rurais podem desempenhar, designadamente por razões de desfasamento temporal⁴, outros advogam que a criação de áreas protegidas em espaços rurais possui grande correspondência com aquele reconhecimento. Esta situação decorre em grande medida da observação dos novos princípios de desenvolvimento rural, sobretudo no âmbito da União Europeia (e essencialmente para os países do sul da Europa) em que a ênfase colocada no papel das áreas rurais como espaços privilegiados para a preservação do ambiente e dos recursos naturais deixa perceber o aumento deste tipo de estratégias e medidas políticas. Efectivamente, uma boa parte das áreas rurais do sul da Europa parece ter perdido o seu argumento histórico, ou seja, parece ter conhecido um abandono mais ou menos intenso da actividade agrícola e com ele, segundo Ramos-Real (1995) perdido a sua razão de ser, a sua forma de produção e os seus mecanismos de inserção no sistema socioeconómico mais global. Ainda que as transformações do mundo rural sejam variáveis segundo os países e as regiões, podemos dizer que uma das suas consequências mais importantes foi o facto de a agricultura ter perdido *“paulatinamente o seu monopólio do espaço rural”* (Mormont, 1994: 25), colocando este numa posição que, por exemplo Jollivet (1997) considera *incerta*. Esta posição é resultado de um conjunto de evoluções que Jollivet (1997) sintetiza bem, a saber:

1. em primeiro lugar, a dissociação do rural do agrícola. As áreas rurais não são já apenas consideradas como o contexto social que enquadra as populações agrícolas. A urbanização traduz-se, entre outros aspectos, pela difusão nas áreas rurais de populações não agrícolas e tende a diluir, em muitas regiões, as fronteiras entre o rural e o urbano. O povoamento rural diversifica-se a ponto de a agricultura já não ser a única (nem sequer a mais importante) fonte de rendimentos dos agregados familiares. Isto é essencialmente verdadeiro, segundo Jollivet (1997), e na linha do que temos vindo a argumentar, nos países onde a industrialização é mais antiga e onde existe uma forte densidade populacional, nomeadamente na Bélgica e na Holanda, mas igualmente na maior parte das zonas urbanizadas de todos os países da Europa;
2. a dissociação da actividade agrícola do rural. A agricultura deslocaliza-se e desterritorializa-se. A agricultura *industrial* e *produtivista* deixa de ser considerada como uma actividade rural. Segundo Jollivet (1997) tal situação é particularmente nítida na Holanda onde apenas a agricultura de *‘plaisance’* (de prazer, de lazer) ou a *agricultura-jardim* é considerada como fazendo parte do rural. De acordo com o autor, o mesmo acontece na Grã-Bretanha onde a agricultura, tornando-se intensiva e estando na origem de vários tipos de atentados contra as paisagens e as amenidades naturais do campo, destrói ao mesmo tempo a imagem de rural e se exclui dele;
3. a progressiva não identificação do rural com um ambiente de qualidade em consequência directa da modernização da agricultura. *“Não há dúvida que em Portugal ou na Grécia, os agricultores conservam uma boa parte do crédito como guardiães da qualidade do ambiente. Mas em toda a parte – e mesmo em Portugal – quando se trata de populações rurais, constatamos que elas atentam de formas diversas contra o ambiente, tanto local como global, seja através da agricultura (...), das reflorestações (...), das construções (...)”* (Jollivet, 1997: 362);
4. a progressiva constituição do rural como espaço disponível para estratégias de localização variadas, desde a habitação às actividades económicas. Segundo Jollivet isto passa-se em todos os países, com destaque novamente para os mais industrializados e os mais densamente povoados. O que tem mais importância actualmente é a acessibilidade e o quadro de vida que é oferecido nas áreas rurais. O rural entra assim numa *“espécie de troca generalizada de espaços, na qual se apresenta com vantagens e inconvenientes”* (Jollivet, 1997: 362). Entre as suas vantagens figura a relativa abundância e a forte presença (por comparação com as áreas urbanas) de elementos naturais⁵;

⁴ Efectivamente, a maior parte dos países ocidentais e desenvolvidos (e.g. os Estados Unidos da América, a França e a Grã-Bretanha) a instituição de espaços naturais protegidos ocorreu antes do actual e generalizado interesse social pela natureza e pelo ambiente.

⁵ Ver a propósito do ambiente rural como um constrangimento ou uma vantagem para as áreas rurais actuais o interessante trabalho de Greer (1992).

5. finalmente, o rural torna-se o lugar, por excelência, da aplicação da doutrina ambientalista à escala planetária. É-o enquanto reserva de recursos naturais o que o torna, igualmente, objecto de regulamentações sobre o uso desses mesmos recursos. É-o também como reserva de biodiversidade e isto contribuiu para que o rural tome com frequência a forma de espaço protegido (e.g. Chamboredon, 1985; Mormont, 1994 e Jollivet, 1997, Figueiredo, 2003a).

Neste sentido, o movimento de criação de espaços protegidos em áreas rurais, i.e., de definição das áreas rurais como áreas naturais e como possuidoras de um ambiente que deve ser protegido, associa-se igualmente à valorização social da natureza nas sociedades contemporâneas, designadamente às transformações operadas em termos de apropriação simbólica da natureza e do ambiente num contexto global de crescente vulnerabilidade e risco, tal como se associa às transformações dos usos sociais do espaço rural e à sua conversão em espaço cultural e ambientalmente simbólico. À *naturalização* do espaço rural corresponde também a sua *culturalização*, i.e., a sua constituição como objecto cultural relevante no âmbito de uma representação que é essencialmente estética. Os espaços rurais assim *culturalizados* como naturais são “*preservados para respiração dos cidadãos cada vez mais numerosos: de um lado a cidade, as zonas produtivas intensivas e do outro lado, os espaços residuais a ordenar com fins restaurativos e recreativos*” (Cadoret, 1989: 301). Estes espaços constituem um activo ambiental que a sociedade globalmente entendida deseja conservar. Para alguns autores (e.g. Sgard, 1991, Pérez y Pérez, 1995) a utilidade da preservação destes espaços é tão importante para os habitantes rurais como para os urbanos.

Como refere Bouillon (1991) com muita frequência as áreas protegidas têm sido apresentadas como inovadoras em termos do desenvolvimento dos territórios onde são implementadas. Se é um facto que esta é também uma das vocações da maior parte dos espaços protegidos que são criados em áreas habitadas, também é verdade que grande parte deles não atinge aqueles objectivos⁶. Como demonstra Diéguez (1996), a maior parte dos espaços protegidos criados em áreas rurais periféricas não conseguiu conter os processos de desertificação humana, social e económica dessas mesmas áreas. Se pensarmos que “*a maior parte destas paisagens são o resultado de séculos de interacção entre o Homem e a natureza, o atenuar ou o desaparecimento desses usos tradicionais, suporá o seu imediato desequilíbrio e empobrecimento que se traduzirão, entre outros, em alterações da dinâmica da vegetação e na destruição de modelos eco-culturais bem enraizados*” (Diéguez, 1996: 504) que, em primeira instância, foram os factores que constituíram esses espaços como amenidades a preservar. Neste sentido, a regulamentação dos espaços *naturais* não é garantia suficiente para o seu bom funcionamento [e.g. Bontron e Brochot (1989)]. Este facto decorre sobretudo de aspectos relativos à legitimidade e eficácia das políticas públicas. Por um lado, existem numerosos factores de desrespeito pela legislação e pelas regulamentações, sobretudo pelo facto de as populações locais não estarem dispostas, em geral, a aceitar os constrangimentos legais e exteriores que são impostos às suas práticas (não reconhecimento de legitimidade). Por outro lado, existem também exemplos de como a limitação das práticas dos actores locais contribuiu para a perda do carácter ou da identidade dos espaços em questão ou ainda para o aumento da degradação dos aspectos ambientais que as políticas públicas pretendiam salvaguardar⁷ (reconhecimento da ineficácia da acção estatal). Mais ainda, podemos dizer que a própria natureza não obedece a decretos e as suas alterações continuam a verificar-se independentemente das normas criadas e implementadas para a proteger.

Os espaços protegidos, em áreas rurais ou fora delas são antes de mais um processo político (e.g. Tichnell e Machlis, 1985). São também reflexo dos processos naturais e humanos. São espaços que, frequentemente, são entendidos, essencialmente pelas populações não locais como *idílicos* ou como “*a representação mais próxima do paraíso na terra*” (Tichnell e Machlis, 1985: xiii). Trata-se de uma forma de representar o espaço natural e rural que é essencialmente posta em acção pelo Estado (e.g. Micoud, 1989) e que é, deste modo, exaltado pelas suas qualidades: pelas paisagens que contém, pelos recursos naturais *raros* que comporta, pelas tradições culturais que encerra. Basicamente, trata-se de notabilizar e de constituir determinados espaços como *extraordinários*, através da acção do Estado no sentido de preservar o seu capital simbólico. O Estado, através da sua acção, tende a impor uma visão de natureza,

⁶ Isto não é apenas verdadeiro no caso de Portugal, que observaremos no ponto seguinte, mas também no caso de França e da Espanha, como o documentam alguns dos trabalhos que temos vindo a citar.

⁷ Esta ideia é defendida por Bontron e Brochot (1989) e pode ser ilustrada pelo trabalho que Reis (1996) realizou na Reserva Natural do Paúl de Arzila, em Portugal. Neste trabalho, podemos detectar alguns efeitos perversos da instituição da Reserva Natural, precisamente pelas restrições de usos impostas às populações locais, relativas a determinadas práticas tradicionais.

ou para utilizarmos as palavras de Fabiani, (1989: 198) tende a impor “*grelhas de leitura sobre a natureza em termos do processo de desenvolvimento: o primeiro exemplo disto é o da calibragem dos frutos que lhes permite entrar no mundo da troca e da equivalência universal. Esta operação de normalização tem duas consequências: a primeira é a perda de singularidade para a natureza (a natureza normalizada é uma falsa natureza); a segunda é mais original – e talvez mais importante: os produtos excluídos por imperativos de calibragem adquirem um valor importante nos circuitos marginais (i.e., na beira da estrada)*”. Estas palavras sugerem claramente que ao lado da natureza estatizada, existe uma natureza marginal que não é apenas residual, mas permite o funcionamento do sistema, já que “*é nos interstícios dos dispositivos estatais que em geral a vida local se mantém*” (idem, ibidem). Isto significa que, ao lado de uma natureza rural considerada *extraordinária* e digna de ser protegida, existe uma natureza *vulgar* e aberta às mais variadas acções não controladas ou regulamentadas.

Na instituição de espaços protegidos, o que principalmente anima o Estado e os seus técnicos é uma concepção reparadora da natureza e do ambiente, e neste contexto, “*a partir do momento em que a modernidade é entendida como um factor de agressão à natureza, uma parte do território é votada a funções de reparação*” (Kalaora e Berlan-Darqué, 1991: 189). Essas partes do território tendem a constituir-se como património (e.g. Godard, 1989; Lefeuvre e Humbert, 1992) que tende rapidamente a instituir-se nas representações sociais e institucionais como *comum* ou *colectivo*. Esta concepção dos espaços protegidos como património, apela “*à ideia de uma herança legada pelas gerações que nos precederam e que devemos transmitir intacta às gerações futuras*” (Lefeuvre e Humbert, 1992: 287). Deste modo, enquanto património, os espaços protegidos não são propriedade de ninguém em particular, mas de um determinado contexto social em geral. Isto significa que os utilizadores dos recursos não possuem um poder absoluto sobre os mesmos, mas sempre um poder relativo e repartido com os outros utilizadores, o que mais uma vez vem colocar as questões das diversas legitimidades face a determinados espaços e recursos, bem como as questões associadas à propriedade privada *versus* a propriedade *comum* ou *colectiva*, no seu sentido patrimonial.

Através da regulamentação de espaços protegidos em áreas rurais o Estado tende a impor a sua visão – que é essencialmente urbana ou, pelo menos, muito marcada pela necessidade de resposta às exigências em termos de natureza e ambiente das populações mais urbanizadas. É com base nesta visão que ele penetra e intervém no campo. Até certo ponto, como acabámos de ver, a administração e a gestão da natureza rural significa a imposição de uma legitimidade *pública* ou *colectiva*, mas que por não o ser na realidade, é susceptível de entrar em confronto com as legitimidades dos actores sociais locais. Como refere Prista (1997: 7) “*os conflitos com a população local são consequência da definição da paisagem como um quadro rígido de referência, em que as ‘áreas naturais’ suportam, mais do que dependem, a sua população humana*”. A legitimidade do Estado (e a dos urbanos que a primeira geralmente integra) vem de certo modo desqualificar as formas mais tradicionais e enraizadas no território, de consumo e de usufruto da natureza, tentando substituí-las por outras.

Embora os visitantes tenham sido desde sempre uma preocupação em termos dos seus usos e impactos, só muito recentemente se reconheceu a importância e o papel ecológico das populações residentes. Ainda que em muitos espaços protegidos do mundo ocidental e desenvolvido, a *espécie dominante* (para usar a designação de Tichnell e Machlis, 1985) sejam os visitantes, a população local pode ser a dominante nas áreas protegidas rurais. Este facto sugere que as procuras, necessidades e consumos destas populações no que se refere aos recursos naturais devem ser compreendidas e, mais importante, integradas nas políticas e medidas de protecção. Mas, como referem os autores mencionados, os habitantes – verdadeiros construtores das paisagens e dos espaços – não são ouvidos com muita frequência quando se trata de impor restrições às suas práticas quotidianas. Esta afirmação não significa que o Estado ouça a voz dos urbanos, mas digamos que esta categoria de actores será sempre a menos afectada pela protecção de determinados espaços, dado que apenas faz uso deles em momentos específicos⁸. Simultaneamente, o processo de desenvolvimento económico destas áreas pode ser de importância capital para a compreensão das potenciais ameaças que se colocam aos espaços protegidos. A partir de um estudo efectuado por Tichnell e Machlis (1985) acerca do estado dos Parques Naturais do mundo, pode concluir-se que o nível de desenvolvimento socioeconómico, bem como a forma

⁸ Kalaora e Berlan-Darqué (1991: 194) a este propósito referem que “*assistimos actualmente a uma recuperação das paisagens pelos decisores e pelos políticos. O cidadão continua estranho ao que se decide nas comissões de ‘experts’*. Assim, mesmo que se evoque a procura social como justificação da acção pública, a referência ao público parece ter mais uma função encantatória do que um real conhecimento dos desejos e necessidades dos utilizadores”.

como ele foi sendo (ou não) alcançado, é uma variável bastante poderosa na análise das ameaças que se colocam aos espaços protegidos. A frequente descoincidência entre as necessidades globais de protecção da natureza e as necessidades locais de desenvolvimento socioeconómico, pode constituir-se assim como um poderoso entrave à gestão deste tipo de espaços, tal como pode desqualificar o ponto de vista e as práticas dos habitantes locais (e.g. Chamboredon, 1985) que lhes deram forma. Como referem Kalaora e Berlan-Darqué (1991: 195) *“  necessário voltar à natureza dos habitantes, dos que nela vivem e gerem todos os dias. A tomada em consideração das suas representações, das suas práticas e saberes”* poderá contribuir para corrigir os excessos *“da racionalidade tecnocrática ou a visão apenas est tica e formal dos profissionais e gestores e assim, permitir gerir o território, mais do que simplesmente regulá-lo”* (Dubost, 1991: 226). A não consideração das populações locais pode possuir efeitos perversos sobre os próprios recursos a proteger e pode igualmente representar a subordinação de comunidades rurais já muito marginalizadas e, conseqüentemente, fragilizadas pelos sistemas de desenvolvimento socioecon mico dominantes. Mais ainda, a ideia do rural protegido é uma noção ainda não inteiramente consolidada. Na verdade, pelo que temos vindo a argumentar, quase que podemos adivinhar a passagem de um mundo rural assimilado, durante décadas, pelo agrícola (confundido mesmo com ele) para um rural crescentemente assimilado e identificado pelo/com o ambiente, sem que a noção de um espaço integrando, mas ultrapassando, a actividade agrícola, tenha tido tempo de se solidificar.

A periferia das periferias – as áreas Protegidas no espaço rural em Portugal

Tendo em conta o que dissemos no ponto anterior, em Portugal, embora a primeira  rea Protegida (AP) – o Parque Nacional da Peneda-Ger s (PNPG) criado em 1971 – tenha sido instituída muito antes do relativamente recente interesse da opinião pública pelas questões ambientais¹⁰, a maior parte dos espaços protegidos foi criado em áreas rurais ou com forte componente rural (e.g. Magalhães, 1997). A maioria das AP em Portugal são também espaços a que, pelas suas características históricas e pelas suas dinâmicas socioecon micas (população envelhecida e em declínio, economia assente numa agricultura tradicional, econ mica e socialmente frágil), podemos chamar *remotos* ou *profundos* e que se situam sobretudo no interior do pa s¹¹ (e.g. Figueiredo, 1999; 2001, 2002 e 2003a). A maior parte das áreas protegidas portuguesas possui população residente¹². Foi precisamente essa ocupação humana e os usos sociais da natureza que contribuíram para a sua actual fisionomia e para a necessidade institucional de conservação dos elementos naturais, paisagísticos e humanos. Cerca de 50% da área incluída nas AP pode ser classificada como área de montanha e aproximadamente 80% como área *desfavorecida*. As AP portuguesas possuem cerca de 200 000 habitantes (aproximadamente 2% da população total do país), que vivem em 680 localidades. Destas, cerca de metade tem menos de 1000 habitantes. Apesar de, como referimos a maior superfície protegida se situar em áreas interiores, a população residente   a  inferior. Um dos principais problemas das AP em Portugal prende-se com o seu declínio demográfico e com o conseqüente abandono dos territórios e dos recursos naturais que assim se constituem como factores decisivos para a destruição e degradação das paisagens. De entre uma série de problemas com que actualmente se debatem as AP em Portugal, Magalhães (1993: 256) refere que *“a recessão e o abandono das áreas rurais e da actividade agrícola no Norte e Centro interiores é (...) um dos mais graves atentados ao nosso patrim nio natural.   necessário fixar as populações   terra e ao mundo rural”*, num claro reconhecimento da vital importância das populações locais para a construção e manutenção da fisionomia dos espaços protegidos.

⁹ A nossa tradução não espelha completamente a riqueza da formulação original: *“m nager le territoire, plus que l’am nager”*.

¹⁰ Portugal foi um dos últimos países da Europa a iniciar um movimento de protecção de espaços naturais. Esta protecção s  conheceu um verdadeiro impulso a partir do 25 de Abril de 1974, sobretudo através dos esforços do Arq  Gonçalo Ribeiro Telles. Na década de setenta foram instituídas onze AP (excluído os sítios classificados e os monumentos naturais) e, depois de um certo abrandamento nos anos oitenta (entre 1976 e 1987 foram criadas cinco AP), a Rede Nacional de áreas Protegidas (RNAP) conheceu uma nova dinâmica, com a criação até à actualidade de mais oito AP. Por outro lado, o interesse social e político pelas questões associadas ao ambiente começou a manifestar-se essencialmente a partir do início dos anos noventa. Há, assim, também em Portugal um claro desfasamento entre a criação de espaços protegidos e o interesse social pelas questões da natureza e do ambiente. Em Portugal Continental, tendo em consideração todas as categorias de área protegida, existem actualmente 43 destas áreas, representando aproximadamente 8% do território.

¹¹ Muito embora a maior parte das AP se situe em áreas que podemos considerar litorais, as áreas protegidas do interior do país ocupam mais do dobro da superfície. Assim as AP localizadas em áreas do interior do país representam 69,3% do total da superfície protegida no território nacional do continente. 45,4% da população que reside em espaços legalmente protegidos, habita em áreas do interior do país e 54,6% em áreas que podemos considerar litorais. Para uma análise mais *fin*a dos dados que recolhemos dividimos as AP nacionais em três grandes grupos: rurais (8); não-rurais (7) e de carácter misto (7).

¹² De um total de 25 AP existentes em 1997, apenas 6 não têm população.

Como podemos observar na figura 1.1., os principais objectivos da criação das AP portuguesas independentemente do seu carácter rural, relacionam-se intimamente com uma atitude de conservação dos elementos naturais, sejam eles a fauna, a flora (os mais comumente referidos), ou os aspectos geológicos e geomorfológicos.

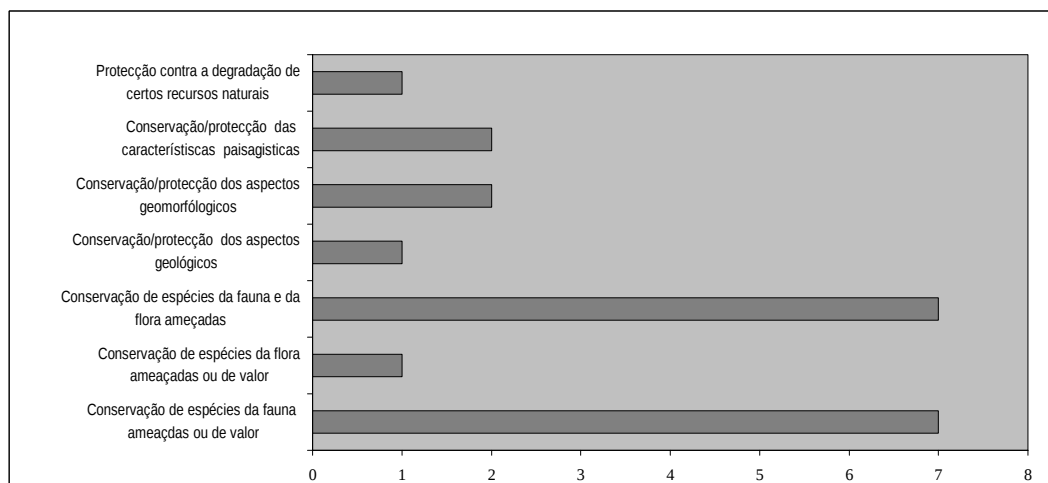


Figura 1.1. – Principal objectivo de criação das AP portuguesas

A criação de espaços legalmente protegidos, no nosso país, obedeceu aos mesmos princípios *conservacionistas* que estiveram na origem da criação de AP nos países do mundo ocidental, se bem que, como referimos, esse movimento tenha sido bastante mais tardio em Portugal. Esta lógica *conservacionista* domina ainda grande parte das AP portuguesas. Se exceptuarmos as áreas que referem como principais objectivos a conservação das características paisagísticas (apenas duas das 22 inquiridas), a maior parte das AP não refere aspectos associados à intervenção e à presença humana. Este carácter eminentemente *naturalista* e *conservacionista* tende a isolar, de alguma forma, as áreas protegidas do território social circundante. Tal facto pode dar origem a conflitos com as populações incluídas nos espaços protegidos (e.g. Diéguez, 1996). Apesar desta lógica, todas as AP que possuem população, em Portugal, referem, como um dos seus objectivos secundários, o desenvolvimento e a conservação das actividades económicas e culturais locais. Tal facto decorre do reconhecimento da importância dessas actividades para a conservação da fisionomia dos espaços protegidos. Efectivamente, o papel da população e das suas actividades é considerado pela maior parte das AP portuguesas como fundamental para a prossecução dos seus objectivos, tal como podemos ver na figura 1.2. No que se refere ao papel dos visitantes, ele é também considerado importante, se bem que a situação apresentada na figura 1.2. se inverta ligeiramente. Estes dados não conhecem variações de acordo com a natureza rural (ou não) das áreas protegidas.

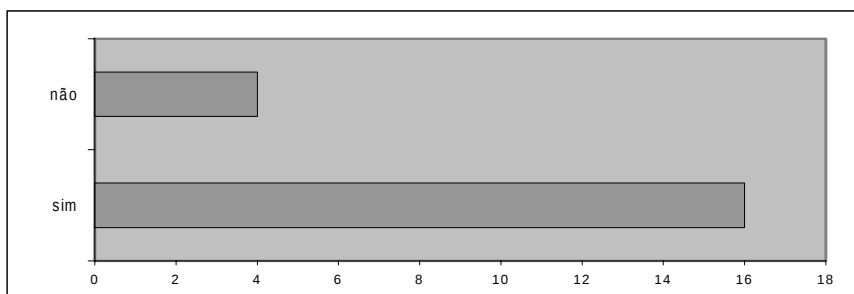


Figura 1.3– Importância do papel da população para a concretização dos objectivos da AP

Outro aspecto importante a salientar, refere-se ao facto de a maior parte das AP ainda não possuir Plano de Ordenamento (PO). Das 25 AP existentes, apenas oito possuem PO em vigor (e em processo de revisão). Das restantes dezassete AP, catorze estão a elaborar o seu PO e três (as APP) não possuem este instrumento de planeamento territorial. Os POAP são instrumentos aplicáveis ao Parque

Nacional, aos Parques Naturais e às Reservas Naturais. O seu objectivo fundamental é a definição da estratégia e das medidas de protecção a adoptar nos espaços protegidos a que se referem, assim como o zonamento e a definição hierárquica dos indicadores da intensidade de uso dos elementos e recursos naturais¹³.

Pelas suas características, os espaços protegidos constituem-se como um recurso muito apreciado para determinado tipo de actividades, particularmente, como dissemos no ponto anterior, para as que se associam ao recreio e ao lazer. Deste modo, as pressões turísticas, urbanísticas (sobretudo nas áreas não rurais, maioritariamente localizadas no litoral) constituem um problema para a maior parte das AP em Portugal, a par com os incêndios, a caça furtiva, a degradação e alteração arquitectónica, a desertificação humana e a degradação arquitectónica (sobretudo nas áreas de carácter predominantemente rural), como se pode verificar na figura 1.3. De salientar que as questões associadas às alterações culturais não são identificadas como problemas graves nas AP, apesar de como refere Magalhães (1997) estas possam ser consequência directa do despovoamento que, por sua vez pode ser actualmente considerado como a maior intrusão ambiental que sofrem as AP portuguesas, sobretudo as áreas de montanha e mais desfavorecidas. Neste sentido, como refere ainda o autor mencionado e como demonstram os dados, qualquer estratégia de conservação da natureza dirigida a essas áreas não pode deixar de “pensar no emprego, na satisfação das necessidades básicas, na melhoria dos níveis de atendimento, na qualificação da prestação de serviços. No topo da pirâmide da conservação está a espécie humana. Mesmo os espaços onde o primado da conservação é claro, existem actividades produtivas que são o sustento e o suporte de determinados ‘habitats’, de certas espécies florísticas e faunísticas” (idem: 7).

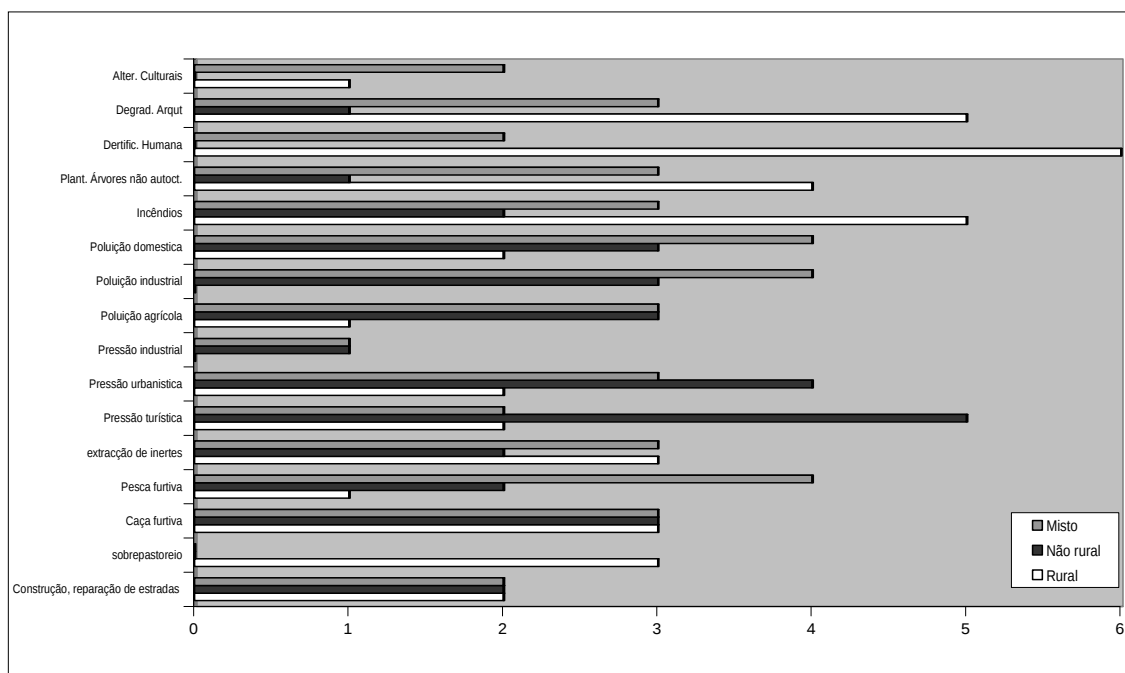


Figura 1.3– Problemas mais graves com que se debatem as AP, por tipo de área

Apesar daquele reconhecimento podemos dizer que a maior parte das AP portuguesas continua sem concretizar a convergência dos objectivos de protecção da natureza com os associados ao desenvolvimento socioeconómico. De qualquer forma, a maior parte das AP inquiridas considera que a sua implementação deu um contributo importante em termos do desenvolvimento social e económico dos espaços onde foram implantadas. Por outro lado, a maioria da população que reside em espaços

¹³ A obrigatoriedade de elaborar PO para as Áreas Protegidas, foi instituída pelo Decreto-Lei 19/93 de 23/7. A maior parte dos PO em vigor e/ou em processo de revisão delimita apenas zonas de construção. Em termos das regulamentações e restrições, os PO têm-se limitado a fazer *copy and paste* dos regulamentos gerais, comuns a todas as AP, independentemente das suas especificidades naturais, sociais, culturais e económicas (ver estas regulamentações globais, na nota de pé de página 11).

protegidos encara os benefícios deste facto de forma muito desigual. Pelos dados recolhidos, observamos que a maior parte considera que os benefícios trazidos pela instituição do seu espaço de vida como espaço protegido, como sendo superiores aos prejuízos, mas apenas sentidos por alguns. Mesmo nos casos em que a população considera que os prejuízos causados pela protecção da área são superiores aos benefícios, também existe a percepção da desigualdade da sua distribuição, aspecto que é bastante mais nítido no caso das áreas protegidas rurais. Esta percepção das desigualdades sociais e económicas pode ser motivo de conflitos importantes no seio das AP (ver figura 1.4).

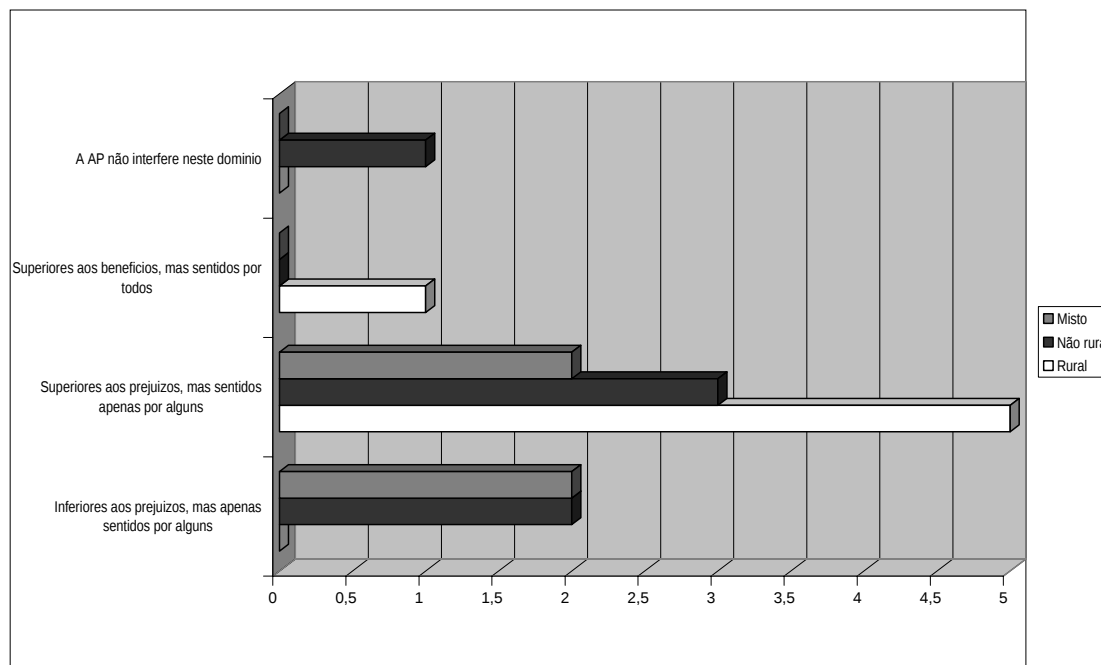


Figura 1.4. – Percepção pela população da distribuição dos benefícios da instituição da AP, por tipo de área

Efectivamente, a maior parte das AP inquiridas refere a existência de conflitos com a população, aos quais se associam, com alguma frequência, as reclamações por parte dos habitantes dos espaços protegidos. Na figura 1.5. podemos observar os conflitos que ocorrem com maior frequência no interior das AP entre a sua administração e as populações residentes, sendo de salientar os que se referem à caça, alterações à morfologia do terreno, lançamento de detritos, construção e exploração de inertes como os mais relevantes nas áreas protegidas de carácter rural. Estes conflitos dão origem a reclamações e a atitudes e comportamentos de desrespeito face às restrições e às normas impostas pela AP. Estas situações de desrespeito materializam-se com mais frequência na construção, demolição ou ampliação de edifícios, na caça e pesca em zonas interditas e no abate de animais selvagens. Para as situações de desrespeito mencionadas antes, são fundamentais por um lado, a incompreensão que a população local geralmente revela face aos objectivos de protecção do espaço e, por outro lado o não reconhecimento da legitimidade da intervenção e da imposição de restrições por parte da administração da AP¹⁴. Esta situação parece associar-se igualmente ao facto de (como é referido pela maior parte das AP as populações locais possuem uma visão demasiado *utilitária* dos recursos naturais.

¹⁴ Como podemos observar nos Decretos-Lei que as instituem, a maior parte das AP portuguesas apresentam regulamentações relativas a: obras de construção civil; alteração ao uso actual dos terrenos; alterações à morfologia do solo; alterações à configuração ou topologia das zonas lagunares e marinhas, abertura de novas vias de comunicação; lançamento de águas residuais industriais ou de uso doméstico, instalação de novas linhas aéreas eléctricas ou de telefone, tubagens de gás natural e condutas de água ou saneamento; colheita ou detenção de exemplares de quaisquer espécies vegetais ou animais sujeitas a medidas de protecção; introdução de espécies zoológicas e botânicas exóticas ou estranhas ao ambiente; actividades desportivas susceptíveis de provocar poluição; sobrevoo de aeronaves com motor abaixo de 1000 pés. Constituem ainda actividades sujeitas a regulamentação: a caça, a pesca, a realização de queimadas, o campismo for a dos locais adequados, entre outros.

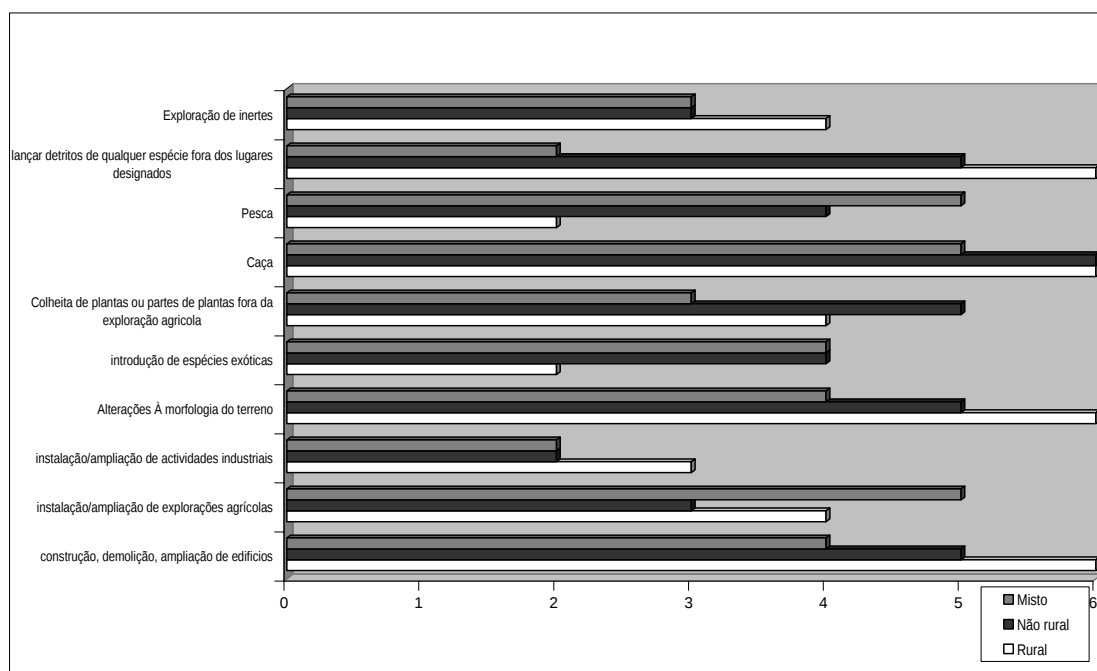


Figura 1.5 – Existência e tipo de conflitos entre as populações locais e as AP, por tipo de área¹⁵

A instituição das AP na maior parte dos casos veio colidir com os usos das populações locais face ao território e face aos recursos naturais. Muitos dos comportamentos das populações locais foram considerados incompatíveis com a protecção de todas as áreas consideradas, pelo que tiveram de ser regulados, essencialmente no sentido da sua redução. Entre esses comportamentos destacam-se a realização de queimadas, a caça, a construção e a exploração de inertes (nas áreas predominantemente rurais) e as lixeiras e destruição de espécies faunísticas e florísticas (nos espaços do litoral). Em face desta realidade, e atendendo ao facto de que a maioria das AP nacionais não possui (independentemente do seu carácter rural) quaisquer mecanismos de apoio e incentivo às actividades socioeconómicas locais, não é de todo surpreendente que as populações residentes em espaços protegidos encarem a administração da AP como “*alguém distante que proíbe, que condiciona*” (Magalhães, 1997: 8) as suas práticas e a sua vida quotidiana. Outra atitude frequente da população local é a de que as AP são “*do ambiente*” para citarmos o mesmo autor, que são espaços nos quais “*um pássaro vale mais que uma pessoa*” (Ojeda-Rivera, 1989). Como referem Bontron e Brochot (1989: 241) a não tomada em consideração destas percepções e das reivindicações locais “*é frequentemente suficiente para destruir a imagem da AP e tornar problemático tudo o que diga respeito à regulamentação. Por outro lado, a falta de presença, de informação e de fiscalização pode fazer pensar que o objecto (da protecção) em si mesmo não possui valor*”. Como referimos anteriormente, o valor que é atribuído aos elementos naturais de uma dada área, a nível institucional é com frequência incompreendido pelos habitantes. Em grande medida, porque a instituição de espaços protegidos obedece a legitimidades exteriores e procura corresponder a uma procura crescente de bens naturais e ambientais¹⁶. Aliás, como referido anteriormente, a protecção e conservação em Portugal está igualmente muito associada ao desenvolvimento de actividades de recreio e lazer. Esta concepção esteve presente desde a primeira legislação relativa à protecção da natureza. Efectivamente, a Lei 9/70 de 19/6 refere claramente a importância de proteger e conservar determinadas áreas do país para o desenvolvimento de actividades de recreio e lazer¹⁷. De certo modo, as AP em Portugal cumprem crescentemente a sua função de espaços atractivos para aquelas actividades. Este reconhecimento deu origem a legislação específica, materializada no Decreto-Lei n.º 47/99 de 16/2, relativo ao Turismo de Natureza. Na introdução do referido Decreto-Lei é dito que “*os espaços naturais surgem cada vez mais, no contexto internacional e nacional, como destinos turísticos em que a existência*

¹⁵ O tipo de conflito referido é basicamente fruto das regulamentações em vigor na maior parte das AP nacionais.

¹⁶ Esta situação é demonstrada num trabalho recente sobre o parque Natural de Montesinho (Figueiredo, 2003a).

¹⁷ Tal reconhecimento está presente na legislação subsequente de enquadramento das AP, bem como na maioria dos Decretos-Lei que instituem cada uma das AP nacionais.

de valores naturais e culturais constituem atributos indissociáveis do turismo de natureza. As áreas protegidas são, deste modo, locais privilegiados como novos destinos, em resposta ao surgimento de outros tipos de procura, propondo a prática de actividades ligadas ao recreio, ao lazer e ao contacto com a natureza e às culturas locais, cujo equilíbrio, traduzido nas suas paisagens, conferem e transmitem um sentido e a noção de «único» e de «identidade de espaço», que vão rareando um pouco por todo o nosso território". Apesar de não existirem dados concretos acerca do número de visitantes nessas áreas, os dados que recolhemos demonstram que esse número aumentou bastante em algumas delas¹⁸. O aumento do número de visitantes verificado em mais de metade das AP inquiridas não pode deixar de estar associado, por um lado, ao crescente interesse e procura da sociedade portuguesa de bens ambientais e naturais e, por outro lado, à divulgação que se tem feito destas áreas como espaços turísticos únicos e depositários de uma herança social, cultural e natural importante. A relação entre as populações locais e os visitantes não suscita muitos conflitos nas AP nacionais. A maior parte das AP possui estruturas e serviços de apoio aos visitantes, como postos de informação, visitas guiadas e casas abrigo. As razões apontadas pelos responsáveis das AP para o interesse dos visitantes relacionam-se, antes de mais, com a procura da beleza das paisagens. De facto, entre as primeiras razões de visita não são apontados aspectos extra-naturais, ou seja, aspectos relacionados por exemplo com a arquitectura tradicional, as actividades culturais ou socioeconómicas tradicionais, i.e., com a *herança sócio-cultural*.

Da análise da legislação que enquadra a criação de AP em Portugal (e.g. Figueiredo, 2003a) assim como da análise da legislação que cria efectivamente as diversas áreas, observamos que foi dada sempre reduzida atenção ao desenvolvimento das comunidades locais e que a ênfase foi frequentemente colocada sobretudo nos elementos naturais a proteger e a conservar. A discrepância geralmente observada entre as necessidades de protecção dos recursos naturais (exterior) e os interesses e aspirações das populações locais em termos de desenvolvimento social e económico, sugere que também em Portugal existem alguns conflitos de legitimidades no que se refere às AP. No entanto, esses conflitos são apenas sugeridos já que não existem estudos que permitam conhecer o conteúdo das aspirações e necessidades dos vários actores em presença¹⁹. Podemos dizer que em Portugal, à semelhança do que acontece na maior parte dos países desenvolvidos, a protecção de determinadas áreas corresponde sobretudo a uma construção institucional da natureza. A concepção de natureza subjacente a essa construção corresponde de forma mais frequente às aspirações e necessidades dos urbanos e coloca os habitantes das áreas protegidas (especialmente as áreas rurais do interior) numa posição relativamente subalterna face às legitimidades exteriores de instituição, procura e consumo de bens naturais. Essa subalternização relativa é dificilmente explicada num contexto em que as populações locais são simultaneamente os agentes principais da construção de determinados espaços e recursos como amenidades que devem ser conservadas e os principais actores da conservação da natureza. Instituir AP por Decreto sem que se tenham em atenção as populações que habitam nos diversos territórios pode ter efeitos perversos que não são negligenciáveis. Neste sentido afigura-se-nos que o conhecimento e a compreensão das representações e práticas dos vários actores sociais em presença nas AP e também nas áreas rurais que, mesmo não possuindo estatuto legal de protecção, são cada vez mais procuradas e consumidas (devido às suas características de reservas de qualidade ambiental e de tradições culturais) é importante para uma gestão mais eficaz e mais legítima desses espaços (e.g. Figueiredo, 1998, 2003a).

Conclusão

Embora não seja possível referir a existência de consenso entre os autores consultados, quanto à correspondência entre a criação de áreas protegidas e a identificação social entre o ambiente, a natureza e o rural, advogamos que aquela identificação é um princípio poderoso de protecção e conservação do ambiente rural. Os espaços protegidos são construídos institucionalmente sem que a penetração do Estado nos campos seja acompanhada pela consideração dos interesses, necessidades e aspirações dos habitantes locais. Isto é tanto mais paradoxal quando é reconhecido que os habitantes locais são os principais actores da construção do património natural das áreas rurais e, assim, os primeiros responsáveis pela sua manutenção e, mesmo, pela sua instituição como espaços *extraordinários* e dignos de ser protegidos como amenidades.

¹⁸ Genericamente, o número médio de visitantes recebidos anualmente varia entre os 300 da RN do Paúl de Boquilobo até aos 45000 do Parque Nacional da Peneda-Gerês, sendo esta a AP portuguesa que mais visitantes recebe anualmente.

¹⁹ Salientamos uma vez mais o trabalho sobre o Parque Natural de Montesinho, no qual estas questões são abordadas (e.g. Figueiredo, 2003a).

Em Portugal, dado que uma boa parte dos espaços protegidos se localizam em áreas rurais ou com forte componente rural, sobretudo em áreas que foram marginalizadas à luz dos paradigmas de desenvolvimento que vigoraram até há duas décadas atrás, os mecanismos de protecção e de conservação são frequentemente entendidos, localmente, como obstáculos ao seu crescimento económico. Isto é tanto mais verdadeiro quanto os mecanismos de apoio e incentivo ao desenvolvimento socioeconómico local são escassos na maioria das AP consideradas.

Se a maior parte dos autores consultados e as próprias AP inquiridas reconhecem o papel fundamental das populações locais na manutenção da fisionomia dos espaços protegidos, assim como reconhecem na desertificação humana e no abandono dos territórios um dos maiores problemas com que estes espaços se debatem actualmente, não deixa de ser surpreendente salientar que as iniciativas de protecção e de conservação, tal como os mecanismos de gestão, raramente têm em linha de conta os interesses, necessidades e saberes da população residente. Mais ainda, tem-se defendido ou protegido o ambiente das intervenções e usos desta mesma população. A instituição da maior parte das AP em Portugal tem-se pautado por uma lógica *conservacionista* que tende a desafectar, simbolicamente mas com efeitos materiais importantes, os territórios protegidos do tecido social global e das lógicas de desenvolvimento desse mesmo tecido. Deste modo, exclui a população e as suas necessidades em termos de desenvolvimento socioeconómico, frequentemente em contextos em que as áreas rurais protegidas possuem carências materiais de diversa ordem. Esta situação é indutora de conflitos de interesses e legitimidades diversos que frequentemente se têm traduzido por situações e atitudes de desrespeito pelas restrições e normas das áreas protegidas face ao uso do espaço e dos elementos naturais. Observámos que as áreas protegidas portuguesas tem assentado numa lógica de produção de espaços de lazer e recreio, essencialmente para as populações urbanas. Os visitantes procuram e consomem estas áreas mais como *naturais* do que como *rurais*, i.e., mais como áreas em que a natureza é o valor máximo do que como áreas habitadas por outros actores sociais. Apesar disto, os conflitos observados nas AP portuguesas têm como protagonistas essencialmente as populações locais face à administração da área e menos face aos visitantes. As diferenças de legitimidade encontradas, tendem a colocar as áreas rurais protegidas numa posição relativamente subalterna face aos interesses e necessidades exteriores, ou como refere Magalhães (1997) tendem a colocá-las como a *periferia da periferia*.

Referências Bibliográficas

- Bontron, J. C. e Brochot, A. (1989) "La nature dans la cage des reglementations... a propos des reserves naturels" em Mathieu, N. e Jollivet, M. (Dir.) *Du Rural à l'Environnement - La Question de la Nature Aujourd'hui*, Paris: L'Harmattan/ARF Editions, pp. 234-241
- Bouillon, D. (1991) "Le paysage: un patrimoine à gérer" em *Études Rurales*, 121-124, pp. 197-205
- Cadoret, A. (1989) "Gérer la nature, le rural et le reste: reflexion à plusieurs voix" em Mathieu, N. e Jollivet, M. (Dir.) *Du Rural à l'Environnement - La Question de la Nature Aujourd'hui*, Paris: L'Harmattan/ARF Editions, pp. 298-302
- Cavaco, C. (2003) "Ambiente e usos do território: reflexões incómodas" em Portela, J. e Castro-Caldas, J. (Org.) *Portugal Chão*, Oeiras: Celta: pp. 189-198
- Chamboredon, J.C. (1985) "La 'naturalisation' de la campagne: une autre manière de cultiver 'les simples?'" in Cadoret, A. (Org.) *Protection de la Nature: Histoire et Idéologie – De la Nature à l'Environnement*, Paris: L'Harmattan, pp. 138-151
- Cudworth, E. (2003) *Environment and Society*, London: Routledge
- Diéguez, V. C. (1996) "Los espacios naturales protegidos: el dilema entre la conservacion y el desarrollo local" em IEG/FLUC (Ed.) *Dinamismos Sócio-Económicos e (Re) Organização Territorial: Processos de de Urbanização e Reestruturação Produtiva*, Coimbra: pp. 501-510
- Figueiredo, E. (1996) "Verdes são os campos... o mundo rural como reserva de qualificação ambiental" em Borrego, C. (Ed.) *Actas da V Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente*, Aveiro: UA/CCRC, pp. 300-319
- Figueiredo, E. (1998) "The end of natural nature – institutional changes in conceptualizing nature and the environment in Portugal (1926-1997), comunicação apresentada à 2nd European Urban and Regional Studies Conference – Culture, Place and Space in Contemporary Europe, Durham: University of Durham
- Figueiredo, E. (2003a) *Um Rural para viver, outro para visitar – o ambiente nas estratégias de desenvolvimento para as áreas rurais*, Dissertação de Doutoramento, Aveiro: Universidade de Aveiro
- Figueiredo, E. (2003b) "Entre o vivido e o desejado – o papel do ambiente na nova dicotomia rural/urbano" em Portela, J. e Castro Caldas, J. (Ed.) *Portugal Chão*, Oeiras: Celta Editora, pp.149-166

- Figueiredo, E. (2004) "Proteger o Ambiente em Portugal – De quem, para quem e para quê?" Comunicação apresentada ao V Congresso Português de Sociologia – Sociedades contemporâneas, reflexividade e acção, Braga: Universidade do Minho (em publicação)
- Greer, J.V. (1992) "The rural environment: asset or constraint?" in O'Cinneide, M. e Cuddy, M. (Org.) *Perspectives on Rural Development in Advanced Economies*, CDSSSR, UCG, pp. 99-110
- Jollivet, M. (1997) "Les métamorphoses d'un rural incertain" in Jollivet, M. (Dir.) *Vers un Rural Postindustriel – Rural et Environnement en Huit Pays Européens*, Paris: L'Harmattan, pp. 351-371
- Macnaghten, P. e Urry, J. (1998) *Contested Natures*, Londres: Sage
- Magalhães, C. (1993) "As medidas de protecção da natureza e o desenvolvimento rural" em MPAT/MAP (Org.) *O Programa de Desenvolvimento Regional e o Mundo Rural*, Lisboa: pp.251-258
- Magalhães, R. (1997) "Os Municípios e as Áreas Protegidas", comunicação apresentada ao Seminário Os Municípios e as Áreas Protegidas, Lisboa: SEMA
- Mathieu, N. e Jollivet, M. (1989) "De la question de la nature à la question de l'environnement - réperes anciens pour des questions nouvelles" em Mathieu, N. e Jollivet, M. (Dir.) *Du Rural à l'Environnement - La Question de la Nature Aujourd'hui*, Paris: L'Harmattan, pp. 11-22
- Micoud, A. (1989) "La forêt qui cache les arbres: representations sociales et développement dans le Parc du Pilat" em Mathieu, N. e Jollivet, M. (Dir.) *Du Rural à l'Environnement - La Question de la Nature Aujourd'hui*, Paris: L'Harmattan/ARF Editions, pp. 279-280
- Mormont, M. (1994) "La agricultura en el espacio rural europeo" in *Agricultura Y Sociedad*, nº71, pp. 17-49
- Nave, J. (2003) « O rural e os seus duplos » em Portela, J. e Castro Caldas, J. (Ed.) *Portugal Chão*, Oeiras: Celta Editora, pp.129-148
- Ojeda-Rivera, J. (1989) "Protection ou developpement: le faux dilemme du Parc National de Doñana et de sa region" em Mathieu, N. e Jollivet, M. (Dir.) *Du Rural à l'Environnement - La Question de la Nature Aujourd'hui*, Paris: L'Harmattan/ARF Editions, pp. 275-278
- Pérez y Pérez, L. (1995) "Espacios naturales protegidos y desarrollo rural – una perspectiva economica" em *Actas do III Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*, Lisboa: SPER, pp.236 – 244
- Picon, B. (1992) "Le citoyen, le savant, le journaliste et le politique" em Jollivet, M. (Dir.) *Sciences de la Nature, Sciences de la Société - Les Passeurs de Frontières*, Paris: CNRS Editions, pp. 41-53
- Prista, P. (1999) *Sudoeste – Quatro Estudos numa Área Protegida*, Lisboa: Observa
- Ramos-Real, E. (1995) "De la crisis a la regeneracion rural" in *Actas do III Colóquio Hispano-Português de Estudos Rurais*, Lisboa: SPER, pp. 125-149
- Sgard, J. (1991) "Quelques aspects de la gestion paysagière de l'espace rural" em *Études Rurales*, 121-124, pp. 207-212
- Tichnell, D.L. e Machlis, G.E. (1985) *The State of World's Parks – An International Assesment for Resource Management, Policy and Research*, Londres: Westview Press
- Woods, M. (2003) "Conflicting environmental visions of the rural: windfarm development in Mid Wales" em *Sociologia Ruralis*, Vol. 43, nº 3, pp271-288