



G

TRUNFOS DE UMA
EOGRAFIA ACTIVA

DESENVOLVIMENTO LOCAL,
AMBIENTE,
ORDENAMENTO
E TECNOLOGIA

Norberto Santos
Lúcio Cunha

COORDENAÇÃO

ÁREAS PROTEGIDAS E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: INDICADORES DE ANÁLISE

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A espacialização das políticas públicas sectoriais não é um processo linear, nem confirma realidades homogéneas, na medida em que a diversidade inerente aos territórios condiciona a aplicação e a eficácia dessas mesmas políticas. Neste sentido, a definição de políticas públicas de desenvolvimento regional não deixa de ser um espelho do território, com implicações não só ao nível da coesão territorial, como também ao nível dos equilíbrios regionais. No que às áreas protegidas diz respeito, esta realidade coloca-se ainda com mais acuidade, uma vez que estamos a falar de territórios sujeitos a diferentes regimes legais de protecção e de conservação da natureza que regulam a utilização, a organização e a gestão dos solos.

A relativa fragilidade dos critérios de criação e gestão das áreas protegidas reside nas questões relacionadas com o ordenamento do território (Branco 1990), na medida em que estes espaços impõem restrições à expansão das áreas urbanas municipais e limitações ao exercício dos direitos de propriedade e de iniciativa privada.

Neste sentido, para além da componente da política ambiental e de instrumento de conservação da natureza, dever-se-á assumir politicamente que as áreas protegidas são também figuras do ordenamento do território. Esta assunção pressupõe a existência não só de complementaridade entre as áreas protegidas e os planos de ordenamento de nível local e regional, mas também entre as áreas protegidas e os princípios do ordenamento do território.

1. AS POLÍTICAS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA EM PORTUGAL

À semelhança de outros países, também em Portugal as primeiras medidas ambientais traduzem-se na criação de legislação aplicada à conservação da natureza, expressa, entre outros aspectos, na criação de áreas protegidas. Estas primeiras medidas legislativas de conservação da natureza surgem nos anos 70 com a definição, pela primeira vez no direito português, de espaços dedicados à conservação da natureza com diferentes objectivos específicos e diferentes regimes de protecção. É neste sentido que, em 1971, é criada a primeira área protegida no nosso país, o Parque Nacional da Peneda-Gerês, considerada a primeira grande decisão governamental em termos de política de ambiente.

A criação deste parque tem por base um modelo de gestão inspirado no modelo americano, cujo objectivo principal é o de proteger e circunscrever as áreas naturais selvagens à intervenção humana - modelo *Yellowstone* (Pinto & Partidário no prelo).

Em 1974, com o fim da ditadura, surge um novo modelo de gestão, o modelo *Paisagem*. As áreas protegidas são classificadas com o objectivo de compatibilizar conservação da paisagem com manutenção de actividades humanas tradicionais (nomeadamente a agricultura e a pecuária), bem como de valorizar aspectos culturais das populações (Pinto & Partidário no prelo).

É também neste período (1975) que é criado o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (que dá origem ao actual Instituto de Conservação da Natureza e Biodiversidade – ICNB) e que é introduzida na lei portuguesa a concepção europeia de parque natural (1976).

Mais do que as dinâmicas internas à própria sociedade portuguesa, são as pressões resultantes do processo de adesão de Portugal à União Europeia, que fazem com que haja uma maior preocupação com a questão ambiental. Foram, e são ainda, sobretudo os problemas ligados às questões urbanísticas e de desenvolvimento do território que suscitaram a emergência de uma preocupação ambiental no país (Lima & Schmidt 1996). Este período (meados dos anos 80, inícios dos anos 90) caracteriza-se pelo desenvolvimento da política e da legislação ambientais no país, com a transposição, para o direito ambiental português, de muitas directivas comunitárias nesta matéria.

É também durante este período que são criadas a maioria das áreas protegidas do nosso país, com o objectivo de conservar a fauna e a flora - modelo de gestão *Conservação da Natureza*, (Pinto & Partidário no prelo).

Em meados dos anos 90, e após a ratificação da Convenção sobre a Biodiversidade Biológica na Conferência do Rio de 1992, Portugal começa a incorporar no seu discurso político o conceito de biodiversidade – modelo de gestão *Biodiversidade* (Pinto & Partidário no prelo).

2. AS ÁREAS PROTEGIDAS EM ESTUDO

O PNSACV foi criado em 1995 (DR n.º 26/95 de 21 de Setembro), ocupa 60545,85 hectares de área terrestre e 29026,08 hectares de área marítima, que se estende desde Sines (Alentejo) até ao Burgau (Algarve).

Inicialmente esta área protegida surge com o estatuto de Área de Paisagem Protegida (APP), classificada em 1988 (DL n.º 241/88 de 7 de Julho) e enquadrada pelo D.L. n.º 613/76 de 27 de Julho. Em 1992 o Conselho de Ministros aprova a elevação da APP a PN. Contudo, a reclassificação só se dá em 1995, já abrangida pela criação da Rede Nacional de Áreas Protegidas (D.L. n.º 19/93 de 23 de Janeiro).

As razões que levam à proposta de criação desta área protegida são fruto de uma preocupação em proteger uma das zonas litorais de Portugal mais preservada e menos ocupada, face às pressões turístico-imobiliárias que se começam a fazer sentir nessa altura.

O PNVG, também classificado em 1995 (D.R. n.º 28/95 de 18 de Novembro), ocupa uma área de 69669,30 hectares de área terrestre.

A presença de inúmeros biótopos – margens e leitos dos cursos de água, matagal mediterrânico, afloramentos rochosos, estepe cerealífera, etc. – conferem a toda a área do

troço médio do Guadiana uma grande diversidade de habitats, em que o rio se apresenta como o elemento estruturante da paisagem. Estes factores associados aos sistemas tradicionais de utilização do solo dão origem à classificação da área em PN.

2.1 Diferenças entre iguais...

Na medida em que a classificação dos parques naturais em estudo se deu nos anos 90, optou-se, inicialmente, por seleccionar e construir um conjunto de indicadores que permitissem caracterizar, do ponto de vista demográfico e socioeconómico, as regiões onde estão inseridas os dois parques naturais.

Figura 1 – Indicadores de Contexto-Characterização

Indicadores de caracterização	PNSACV		PNVG		Portugal	
	Anos		Anos		Anos	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Demográficos						
Densidade (Km ²)	20,5	20,7	11,6	10,6	107,1	112,4
População Residente	49.533	50.320	27.720	25.435	9.867.147	10.356.117
TBN (%)	8,9	8,1	8,4	7,7		11,0
TBM (%)	14,2	13,8	18,0	16,7		10,2
Tx. crescimento intercensitário	0,2		-0,9		0,5	
Tx. crescimento total	1,6		-8,2		5,0	
Tx. Balança migratória (%)	7,15		0,79			
Balança migratória	3572		210			
Relações de masculinidade	103,65	102,72	97,96	98,26	93,0	93,4
Proporções etárias (%)						
0-14	17,17	13,49	16,27	13,06	20,0	16,0
15-64	64,14	63,96	61,05	59,85	66,4	67,6
65+	18,68	22,55	22,68	27,09	13,6	16,4
Índice de envelhecimento (%)	108,8	167,1	139,4	207,5	72,0	104,2
Índice dependência idosos (%)	29,13	35,25	37,15	45,27	20,9	24,5
Índice dependência jovens (%)	26,78	21,09	26,65	21,82	29,0	23,5
Índice dependência total (%)	55,91	56,35	63,80	67,08	49,9	48,0
Sócio-Económicos						
População activa	20.220	21.944	9.850	10.224	4.398.144	4.990.208
Tx. Actividade (%)	40,8	43,6	35,5	40,2	44,6	48,2
População inactiva	1.413	1.860	1.896	1.553	3.982.779	3.709.307
Tx. Desemprego (%)	7,0	8,5	19,2	15,2	6,1	6,8
Tx. Analfabetismo (%)	26,0	20,2	28,2	21,5	11,0	9,0

Fonte: Cálculos efectuados a partir de INE. XII, XII e IV Recenseamentos Gerais da População

Em comum, estas duas áreas protegidas têm o facto de se constituírem como espaços delimitados por baixas densidades populacionais, marcados pela falência da agricultura, enquanto actividade económica principal, e nos quais se verifica um acentuado envelhecimento demográfico e onde os níveis de qualificação dos recursos humanos são baixos. No entanto, apesar de se localizarem na mesma região, devido às suas configurações espaciais internas bastante diferenciadas, é possível encontrar variações a estes processos.

A região do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina, embora marcada por traços de ruralidade, apresenta-se, comparativamente ao Vale do Guadiana, como uma região fortemente influenciada pela litoralização da indústria. Das duas áreas protegidas, foi a primeira a ser classificada, surgindo inicialmente como APP, sendo posteriormente reclassificada em PN. Constitui a região com o maior número de instrumentos de gestão do território, embora, desde 2001, o seu plano de ordenamento se encontre suspenso.

Quadro 1 – Indicadores de Contexto-Characterização

Indicadores de caracterização	PNSACV		PNVG		Portugal	
	Anos		Anos		Anos	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001
Demográficos						
Densidade (Km ²)	20,5	20,7	11,6	10,6	107,1	112,4
População Residente	49.533	50.320	27.720	25.435	9.867.147	10.356.117
TBN (‰)	8,9	8,1	8,4	7,7		11,0
TBM (‰)	14,2	13,8	18,0	16,7		10,2
Tx. crescimento intercensitário	0,2		-0,9		0,5	
Tx. crescimento total	1,6		-8,2		5,0	
Tx. balança migratória	7,15		0,79			
Balança migratória	3572		210			
Relações de masculinidade	103,65	102,72	97,96	98,26	93,0	93,4
Proporções etárias (%)						
0-14	17,17	13,49	16,27	13,06	20,0	16,0
15-64	64,14	63,96	61,05	59,85	66,4	67,6
65+	18,68	22,55	22,68	27,09	13,6	16,4
Índice de envelhecimento (%)	108,8	167,1	139,4	207,5	72,0	104,2
Índice dependência idosos (%)	29,13	35,25	37,15	45,27	20,9	24,5
Índice dependência jovens (%)	26,78	21,09	26,65	21,82	29,0	23,5
Índice dependência total (%)	55,91	56,35	63,80	67,08	49,9	48,0
Sócio-económicos						
População activa	20.220	21.944	9.850	10.224	4.398.144	4.990.208
Tx. Actividade (%)	40,8	43,6	35,5	40,2	44,6	48,2
População inactiva	1.413	1.860	1.896	1.553	3.982.779	3.709.307
Tx. Desemprego	7,0	8,5	19,2	15,2	6,1	6,8
Tx. Analfabetismo	26,0	20,2	28,2	21,5	11,0	9,0

Fonte: Cálculos efectuados a partir de INE – XII, XIII e XIV Recenseamentos Gerais da População.

Tratando-se de uma região situada no litoral, o Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina tem tido a capacidade de atrair população, uma capacidade mais visível na balança migratória que permitiu compensar o crescimento natural negativo na década de 1991-2001

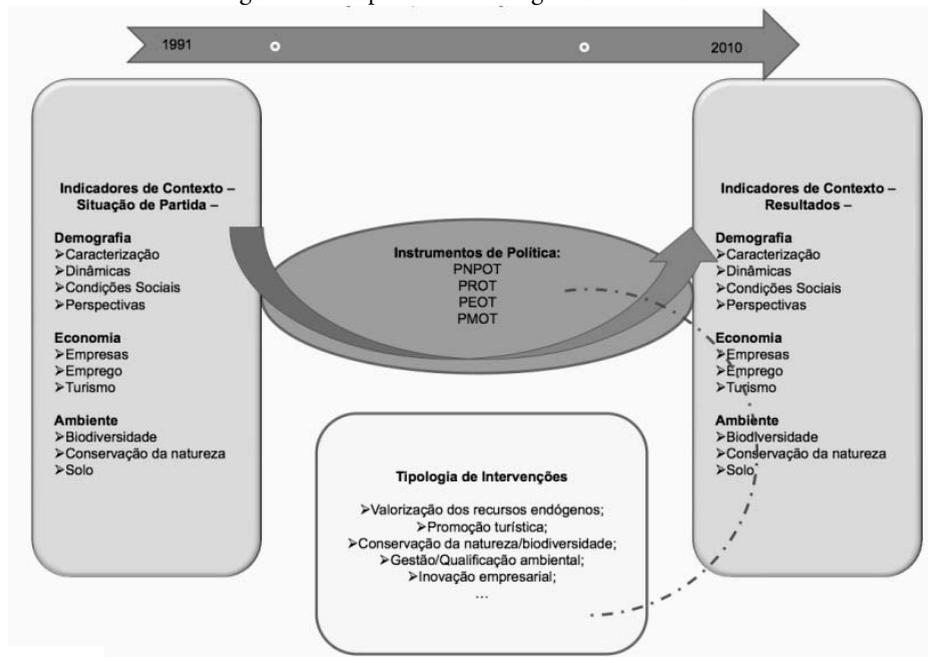
Neste sentido, a região tem registado um aumento progressivo de população activa, sendo das duas regiões, a menos envelhecida, com a menor proporção de idosos e a maior proporção de jovens.

A região do Vale do Guadiana apresenta-se como uma região marcada pela crise do sector agrícola, constitui um espaço rural profundo e recuado, caracterizado por um forte processo de marginalização socio-económica. Das duas regiões é a menos povoada e a mais envelhecida. Classificada em 1995 como PN, o seu plano de ordenamento foi aprovado em 2004.

Das duas regiões, o Vale do Guadiana é a que apresenta a estrutura populacional mais envelhecida (população duplamente envelhecida). Os últimos 20 anos caracterizaram-se por perdas bastante acentuadas de população, principalmente de população activa e de população em idade de procriação. Uma evolução que consequentemente reflecte um maior peso da população idosa e um menor peso da população jovem.

A situação é tanto mais grave quanto os níveis de qualificação dos recursos humanos são baixos. A pouco numerosa população activa e os jovens, que poderiam assegurar a reprodução das gerações, emigra (para as grandes cidades e cinturas industriais) à procura de emprego, dada a fraca dinâmica empresarial local. Por isso regista-se aí uma taxa de actividade muito baixa e uma taxa de desemprego bastante elevada.

Figura 2 – Proposta Metodológica de Indicadores



Fonte: A Própria

3. A OPERACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS COMUNITÁRIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

Durante muito tempo a aplicação de políticas públicas de desenvolvimento regional em Portugal consistiu, na sua maioria, na implementação de medidas de coesão social. Tal como outros estados-membros, Portugal deu prioridade às regiões mais pobres, através do investimento massivo em infra-estruturas e serviços públicos básicos, com o objectivo de reduzir as disparidades regionais. No entanto, hoje, as regiões de baixa densidade continuam a longa distância dos grandes centros urbanos e o seu declínio produtivo tem enfraquecido as perspectivas de crescimento nacional (OCDE 2008).

Nos anos mais recentes e com a adopção do Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC), que estabelece os princípios gerais para uma política de ordenamento territorial europeia, Portugal teve que fazer um esforço significativo no sentido de alterar o que até aí eram as suas práticas em termos de definição e execução das políticas de âmbito regional (OCDE 2008). Mais especificamente, com a elaboração do QREN – que constitui o enquadramento para a aplicação dos fundos estruturais da União Europeia no período de 2007 a 2013 –, Portugal viu-se obrigado a definir objectivos estratégicos não só de coesão, mas também de competitividade.

De facto, com a adopção do EDEC, a visão territorial na UE passa a assentar, essencialmente, na ideia da criação de um novo espaço europeu policêntrico, com a emergência de fortes redes urbanas. Mais especificamente, a ideia de policentrismo é apontada como a solução para a resolução dos desequilíbrios regionais em território europeu (Faludi 2006).

Embora nos seus princípios básicos o EDEC enuncie como princípio fundamental o estabelecimento de novas relações rural-urbano, o documento dá prioridade às necessidades dos centros urbanos e das regiões metropolitanas (Jensen & Richardson 2001), o que não deixa de levantar algumas questões sobre o papel e o futuro das áreas de baixa densidade da Europa.

3.1 O QREN e os Territórios de Baixa Densidade: os PROVERE

Como se referiu anteriormente, o QREN consubstancia a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013 e, gira em torno de três grandes agendas temáticas: Agenda para o Potencial Humano; Agenda para os Factores de Competitividade e Agenda para a Valorização do Território. A concretização destas três agendas é operacionalizada por diferentes programas operacionais (temáticos, regionais, de cooperação territorial e de assistência técnica), financiados pelos diferentes fundos estruturais.

Ainda no âmbito do QREN, surgem as Estratégias de Eficiência Colectiva (EEC). As EEC pretendem ser um conjunto coerente e estrategicamente justificado de iniciativas integradas num programa de acção. Os seus objectivos são a inovação, a qualificação e a modernização de um agregado de empresas com uma implantação espacial de expressão nacional, regional ou local. Estas intervenções devem fomentar, de forma estruturada, a emergência de economias de aglomeração nomeadamente, através, da cooperação e do funcionamento em rede, entre as empresas e entre estas e outros actores relevantes para o desenvolvimento dos sectores a que pertencem e dos territórios em que se localizam (Art.º 2.º do Enquadramento das Estratégias de Eficiência Colectiva).

As EEC podem assumir quatro tipologias: Pólos de competitividade e tecnologia (PCT); Outros Clusters; PROVERE; e Acções de Regeneração e Desenvolvimento Urbanos (ARDU). Para efeitos desta apresentação a análise ir-se-á centrar apenas nos PROVERE.

Os PROVERE são um instrumento do QREN especificamente destinado aos territórios de baixa densidade – populacional, institucional, de actividade económica, etc. Os seus objectivos são os de obter resultados, entre outros, nos domínios da competitividade e do crescimento do emprego e da riqueza; na fixação de segmentos empresariais, no combate à desertificação humana e na fixação de activos jovens.

3.2. Proposta Metodológica de Indicadores

Nas áreas em estudo foram aprovados até ao momento três PROVERE. Tendo por base os seus programas de acção e o tipo de intervenções a realizar nos diferentes territórios, pretende-se montar um sistema de indicadores de contexto, de monitorização e de avaliação que permita avaliar as repercussões das políticas de desenvolvimento regional em territórios classificados. E compreender as relações que se estabelecem entre instrumentos de natureza regulamentar e instrumentos de natureza estratégica.

109

A análise incidirá no período temporal de 1991 a 2010, uma vez que este coincide com a criação das áreas protegidas em análise e o fim de alguns projectos no âmbito de cada PROVERE aprovado.

A nossa proposta inicial de indicadores é constituída por 50 indicadores: 22 demográficos, 16 económicos e 12 ambientais. No entanto, e como processo dinâmico que é, a criação deste sistema será ainda objecto de afinações, por forma ao seu aperfeiçoamento e futura aplicação em áreas protegidas.

Figura 3 – Proposta de Indicadores

Caracterização	DEMOGRAFIA		ECONOMIA			AMBIENTE		
	Dinâmicas e Perspectivas	Condições Sociais	Emprego	Empresas	Turismo	Solo	Conservação da Natureza	Biodiversidade
Densidade Populacional (hab/km ²)	Taxa Bruta de Natalidade	Proporção da População com Ensino Superior	Taxa Actividade	Demografia das Empresas	Alojamentos Turísticos	Solo afecto à RAN	Áreas Protegidas Marinhas	Espécies de fauna e flora ameaçadas
População Residente por sexo grupo etário (total/HM)	Taxa Bruta de Mortalidade	Nível de Educação Atingido pela População Jovem	Taxa de Emprego	Empresas por CAE com Sede na Região	Taxa de ocupação	Solo afecto à REN	Áreas Protegidas Integradas em Redes Internacionais	Espécies de fauna e flora protegidas
População Residente por sexo grupo etário	Taxa de Mortalidade Infantil	Taxa Analfabetismo	Taxa de Crescimento Anual de Emprego	Empresas por Concelho e por CAE	Dormidas	Uso do Solo	Áreas Protegidas Abrangidas por Planos de Ordenamento	
	Taxa de Crescimento Natural	Diplomados do Ensino Superior em Áreas Científicas e Tecnológicas	Taxa de Desemprego	Despesa em Inovação das Empresas	Visitantes nos Parques Naturais	Área de Solo Afectada pela Desertificação	Utilização de Áreas Protegidas como Locais de Sensibilização e Educação Ambiental	
	Mulheres em Idade Fértil		PIB Regional	Produtos Certificados		Investimento e Despesa na Preservação Ambiental do Solo	Área Ardida em Áreas Protegidas	
	Taxa de Fecundidade Geral		Produtividade de Trabalho/Pessoa Empregada					
	Relações de Masculinidade		Varição Regional da Taxa de Emprego					
	Proporções Etárias							
	Esperança de Vida aos 65 anos							
	Índice de Envelhecimento							
	Índice de Longevidade							
	Índice de Renovação da Pop. em Idade Activa							
	Índice Dependência Idosos							
	Índice Dependência Jovens							
	Índice Dependência Total							

Fonte: A Própria

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores seleccionados e apresentados neste trabalho, reflectem já alguma maturação em torno do estado da arte dos indicadores utilizados para medir a operacionalização dos programas comunitários de desenvolvimento regional em Portugal (nomeadamente os dos II e III Quadro Comunitário de Apoio e mais recentemente do QREN), dos indicadores usados para medir o desenvolvimento sustentável (especificamente os da Estratégia

Nacional de Desenvolvimento Sustentável), e dos indicadores analisados noutros estudos sobre esta mesma questão (Papudo, 2007; Partidário, 2000). No entanto, constituem ainda uma base preliminar de indicadores, na medida em que ainda serão sujeitos a testes e a avaliações para aferir da sua pertinência.

A selecção definitiva dos indicadores e sua organização por tipo (de contexto, de monitorização e de avaliação) será feita tendo por base os objectivos, as medidas e as metas a atingir em cada projecto aprovado no âmbito do PROVERE, no sentido de medir a progressão face aos objectivos estabelecidos e avaliar o cumprimento, ou não, das metas. Dependerá ainda de outros factores, mais especificamente: da análise de outras propostas metodológicas de indicadores (nomeadamente a nível europeu), da disponibilidade da informação (quer ao nível da escala de análise, quer ao nível da periodicidade e regularidade das séries temporais) e do acesso às fontes de referência.

Utilizando esta metodologia, considera-se poder construir um sistema de avaliação que permita medir, de forma objectiva, os impactes das políticas de desenvolvimento regional em territórios classificados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Branco, L. 1990, 'O Sistema Nacional de Áreas Protegidas – Uma abordagem legal', *Correio da Natureza*, no. 6/7, pp. 16-19.
- Clemente, S. 2005, *Áreas Protegidas: reconversão do espaço rural?* [policopiado], s.n., Dissertação de mestrado em Demografia e Sociologia da População, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.
- Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais 2008, PROVERE - Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos. Das Ideias à Acção: visão e parcerias, Disponível em http://www.qren.pt/item3.php?lang=0&id_channel=34&id_page=384
- Direcção Geral do Ambiente 2000, *Proposta para um Sistema de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*, DGA, Amadora.
- Faludi, A. 2006, 'From European Spatial Development to Territorial Cohesion Policy', *Regional Studies*, vol. 40, no. 6, pp. 667-678.
- Jensen, O. B. & Richardson, T. 2001, 'Nested visions: new rationalities of space in European Spatial Planning', *Regional Studies*, vol. 35, no. 8, pp. 703-717.
- Lima, A.V. & Schmidt, L. 1996, 'Questões ambientais: conhecimento, preocupações e sensibilidades', *Análise Social*, vol. 31, no. 135, pp. 205-227.
- OCDE 2008, *Territorial Reviews – Portugal*, OCDE, Paris.
- Papudo, R. M. 2007, *Indicadores de Ordenamento do Território – Uma proposta metodológica para o caso português*, [policopiado], s.n., Dissertação de mestrado em Geografia, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- Partidário, R. 2000, *Indicadores de Qualidade de Ambiente Urbano*, Colecção Estudos 4, DGOTDU, Lisboa.
- Pinto, B. & Partidário R. no prelo, 'The History of Protected Areas in Portugal and its Implications for Conservation'.