Dinâmicas(s) demográficas(s) nos municípios com áreas classificadas e o quadro vigente das estratégias nacionais de sustentabilidade do ambiente e do desenvolvimento: uma análise prospectiva

Autor(es): Lopes, J. Cruz

Publicado por: Imprensa da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/30760>

DOI: DOI:http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-0244-8_9

Accessed : 26-Apr-2023 08:45:38

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

G

TRUNFOS DE UMA
EOGRAFIA ACTIVA

DESENVOLVIMENTO LOCAL,
AMBIENTE,
ORDENAMENTO
E TECNOLOGIA

Norberto Santos
Lúcio Cunha

COORDENAÇÃO

IMPRENSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
2011

DINÂMICA(S) DEMOGRÁFICA(S) NOS MUNICÍPIOS COM ÁREAS CLASSIFICADAS E O
QUADRO VIGENTE DAS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE SUSTENTABILIDADE DO AMBIENTE E
DO DESENVOLVIMENTO. UMA ANÁLISE PROSPECTIVA

INTRODUÇÃO

No período de uma geração e tendo como limites os anos/dados censitários de 1970 e 2001 vários autores se têm debruçado sobre as mudanças sócio-territoriais e os processos de governação que lhe estão subjacentes. O território e a sociedade portuguesa conheceram profundas alterações do seu padrão de composição, de dinâmicas de organização sócio-espacial e de complexas relações, no seio da *polis*, entre o indivíduo e a comunidade, entre a comunidade local/regional e o poder instituído, entre as políticas nacionais e a evolução do quadro geopolítico das relações multilaterais. A diversidade e a desigualdade são ainda traços marcantes da realidade portuguesa, a qual passou de uma sociedade dita dualista para uma sociedade qualificada como multipolar. As expressões comuns de oposição e contrastes da realidade portuguesa - litoral versus interior, rural versus urbano – perderam muito do seu significado inicial na transição do séc. XX para o actual. Em termos de qualificação territorial e paisagística a realidade portuguesa passou a contar na década de setenta com a institucionalização de áreas protegidas, entendidas estas como unidades de conservação do nosso ambiente, submetidas a quadros técnico-legais de implementação e de funcionamento, em espaços que reúnem bens naturais e interesses culturais de valor nacional. A abordagem é uma visão evolutiva do quadro demográfico de um Portugal protegido, em oposição a um Portugal não protegido, em que os valores ambientais aí presentes irão sustentar as novas dinâmicas e tendências de estratégia do nosso desenvolvimento. Ora dos quatro cenários propostos pelo modelo do IPCC (2002), o que se configura como o mais desejável é o da «sustentabilidade comunitária» (Santos 2007), e esta é mais apropriada e viável nos espaços classificados de Portugal.

TERRITÓRIO PROTEGIDO: AS ÁREAS PROTEGIDAS (AP's) CLASSIFICADAS

No presente o universo das áreas classificadas do Continente está distribuído, ao nível do território concelhio, do seguinte modo: em quarenta e sete distribuem-se em menos de um terço da superfície municipal; catorze entre um terço e metade; oito entre metade e

culturais e usos tradicionais da comunidade local. Trata-se, assim, de um outro ciclo ou geração de unidades de geo-conservação (Figura 3).

Figura 2 – Municípios com Áreas Classificadas (Parque Natural).

Figura 3 – Municípios com Áreas Classificadas (Paisagem Protegida).

Figura 4 – Municípios com Áreas Classificadas (Área/Reserva Botânica).

Como atitude técnica qualificada a geo-conservação é um caminho viável para dotar o(s) território(s) de novos quadros de relação das actividades humanas com o seu respectivo ambiente, pelo que esta acção deve aqui ser entendida e associada à opção tomada perante o futuro desejado, que o mesmo é relevar a ideia de J. Falk, a «caminhos que nos obrigam a olhar com maior sensibilidade para o ambiente, que nos levam a usar os recursos do planeta como finitos e o ambiente como um bem que não tem a capacidade ilimitada de absorver os danos que lhe causamos» (Melo & Pimenta 1993, p. 39).

Com a publicação da Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87) e do Decreto-Lei nº 19/93, de 23 de Janeiro, altera-se de novo o quadro jurídico das APs, já que tais diplomas fundamentam e regulam o quadro sistémico e organizacional definido - de Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP). Para além disso contempla três aspectos novos, especificamente: a criação da figura de Monumento Natural, em vez da manutenção da designação vigente de Lugar/Sítio/Conjunto/Objecto Classificado; a distinção de nível ou escala de valor da figura de Paisagem Protegida, ao consagrar a possibilidade de serem criadas áreas ou unidades de interesse regional/local, de gestão partilhada entre o ICN nacional e as Autarquias/Municípios; por último, a possibilidade de serem criadas áreas privadas de conservação ambiental, a serem propostas por proprietários de terrenos, que encerram ou detenham casos de recursos naturais para fins de preservação da sua biodiversidade, e que nessa situação serão designados por Sítios de Interesse Biológico.

Em quadro de dados (tabela I) regista-se o conjunto de áreas protegidas, por períodos, por tipo de estatuto, bem como a sua dimensão.

Tabela I – Áreas Protegidas Instituídas em Portugal Continental (1971-2005)

Categoria De AP	Área Km2	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	20001-2007
Parque Nacional	710	1	..	..	..	..	..	..
Reserva Natural	692	3	5	2	1	..	1	..
Paisagem Protegida	126	..	..	3	2	..	(4)	..
Parque Natural	5502	..	4	1	1*	3**	3	1***
Lugar/Sítio Classificado	23 ?	..	5	..	..	5	..	..
Monumento Natural	1,5 ?	..	..	..	..	..	5	1

*Era anteriormente Reserva Natural (Ria Formosa)

**Duas unidades eram anteriormente Paisagem Protegida (Sintra-Cascais e SW Alentejano e Costa Vicentina)

***Era anteriormente Paisagem Protegida (Litoral de Esposende)

? () São dados estimados, não oficiais, e os espaços protegidos de interesse regional/local, respectivamente.

O acto classificativo de uma AP dá-lhe não só uma importância valorativa nacional como também uma dimensão extra-nacional, quando essa classificação tem correspondência com o quadro instituído e convencionado pela União Internacional da Conservação da Natureza (e seus recursos) para as áreas protegidas do mundo.

DINÂMICAS DEMOGRÁFICAS NAS ÁREAS PROTEGIDAS: OS CONTRASTES E AS TENDÊNCIAS

A População residente nos Municípios com unidades de conservação importantes na RNAP, em 2001 e 2005, no Continente registavam um total de 2 603 361 habitantes e de 2 747 290 (estimativa), respectivamente. Por desagregação espacial, em 2001 e segundo as NUTS II, a Região Norte possuía 317 950 indivíduos, a Região Centro 819 844, as Regiões de Lisboa e do Alentejo 1 221 967, e a Região do Algarve 243 600. Os municípios constituintes do Portugal protegido possuíam 25,2% da população portuguesa. O INE estimava em 2006 que a População residente total no Continente é de 10 599 095 pessoas (5 129 937 são homens e 5 469 158 são mulheres).

Na década de noventa a síntese demográfica nacional consubstancia-se no reforço da «atlantização do povoamento», com o crescimento e consolidação da chamada «polpa urbana» litoral, compreendida entre as Cidades-capitais de Viana do Castelo a Setúbal e ao longo do litoral algarvio, enquanto na zona interior e raiana nos surge uma «insularidade urbana» gerada pelas Cidades (médias) aí existentes. No último período inter-censitário, a população residente cresceu somente 5% (a que correspondem 488 970 indivíduos) e a população estrangeira no país mais que duplica ao representar hoje 2,2% do total da população nacional. Em 2001, para um idoso havia quatro indivíduos em idade activa (15-64 anos) e consolida-se o «duplo» envelhecimento da população (no topo e na base) porque a população idosa ultrapassou pela primeira vez a população de jovens e isto nos primeiros anos deste novo século. A esta evolução demográfica associam-se progressos relevantes no acesso da população aos vários níveis de ensino pós-secundário, já que du-

plica a proporção demográfica com ensino superior; ocorre uma cobertura quase total dos alojamentos com infra-estruturas básicas e um investimento significativo e crescente em serviços de base ambiental.

As AP's integradas em municípios metropolitanos do Porto e Lisboa, bem como em Cidades-capitais de distrito e/ou Cidades médias apresentam dinâmicas demográficas positivas, já que a urbanidade é de proximidade e esta gera atracção de população e de actividades. E isto quando se constata que as áreas/unidades classificadas com mais baixos índices de idadismo estão integradas em municípios da zona litoral, em espaços económico-sociais dinâmicos e/ou territórios densamente povoados e, consequentemente, na vizinhança de cidades importantes do sistema urbano nacional. Por oposição a esta realidade temos os casos de territórios do interior serrano e sem proximidade a redes urbanas importantes, pelo que, entre 1991-2001, as unidades de conservação inseridas em municípios que perderam população foram as seguintes (Tabela II): Peneda-Gerês; Montesinho, Douro Internacional, Tejo Internacional, Serra de S. Mamede, Vale do Guadiana; Malcata e do Paúl de Boquilobo; e Serra do Açor.

Tabela II – Evolução da População residente nos Municípios com AP's entre 1991-2001

2007, ÁREA PROTEGIDA (categoria)	Nº Pop. residente 1991	Nº Pop. residente 2001	2001-1991 (%)
Peneda-Gerês (Parque Nacional)	76 006	68 778	- 9,5%
Serra do Alvão (Parque Natural)	55 818	58 530	+4,9%
Serra de Montesinho (Par Natural)	45 782	45 396	- 0,8%
Douro Internacional (Par Natural)	44 873	40 508	- 9,7%
Litoral Norte (Parque Natural)	30 101	33 325	+10,7%
Serra da Estrela (Parque Natural)	153 603	155 562	+1,3%
Serras de Aire e Candeeiro (P Natural)	155 562	262 044	+3,7%
Tejo Internacional (Parq Natural)	72 900	71 465	- 2,0%
Serra do Açor (Paisag Protegida)	71 465	13 623	- 2,2%
Dunas de S. Jacinto (Res Natural)	66 444	73 335	+10,4%
Paúl de Arzila (Reserva Natural)	178 454	189 261	+6,1%
Serra da Malcata (Reserva Natural)	25 034	21 529	- 14,0%
Ilha Berlenga (Reserva Natural)	25 880	27 315	+5,5%
Sintra-Cascais (Parque Natural)	414 245	534 432	+29,0%
Estuário do Tejo (Reserva Natural)	132 075	159 175	+20,5%
Serra de S. Mamede (Parq Natural)	38 352	37 270	- 2,8%
Vale do Guadiana (Parq Natural)	27 720	25 435	- 8,2%
Serra da Arrábida (Parque Natural)	174 737	204 854	+17,2%
SW Alentejo e C Vicentina (P Natur)	71 059	75 718	+6,6%
Arriba Fóssil C. Caparica (P Protec)	179 029	198 392	+10,8%
Paúl de Boquilobo (Reser Natural)	6 072	5 710	- 6,0%
Estuário do Sado (Reserva Natural)	175 770	196 475	+11,8%
Lagoas da Sancha S. André (R Nat)	43 822	44 682	+2,05%
Ria Formosa (Parque Natural)	173 415	200 972	+15,9%
Castro Marim V.R.S. António (RNat)	21 203	24 549	+15,8%

Fonte: Portugal-INE 1991 e 2001, Censos da População.

As unidades de conservação que qualificam este Portugal Protegido (Figuras 1 a 4) são internamente espaços demográficos estáveis ou regulados mas na sua faixa externa confinam com territórios demograficamente distintos em termos de evolução e de um-dança económico-social, já que em alguns municípios do litoral português as áreas protegidas constituíram um instrumento técnico-legal de ordenamento e gestão de recursos naturais ao contrariar a intensificação construtiva de certas parcelas do território e mesmo de obstar certas pressões urbanísticas ou propostas de transformação desapropriada e desaconselhável do uso do solo primário.

SUSTENTABILIDADE DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO. CONTRIBUTO(S) PARA UMA ANÁLISE PROSPECTIVA.

Desde a década de noventa e função do envolvimento internacional do País, que os domínios do Ambiente e do Desenvolvimento se cruzam e se intenta compatibilizar nos seus propósitos públicos, de interesse comum e objectivos de governança. Esta realidade pode ser comprovada pela implementação da rede Natura 2000, através da respectiva lista nacional de sítios classificados como «zonas de protecção especial» e de «sítios de importância para a conservação», em 1999, e também a definição de uma Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), em 2001. Somente em 2007 Portugal se compromete em adoptar uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) e o seu respectivo «plano de implementação» até 2015.

Neste quadro se deve inscrever um outro processo/instrumento, no caso, a proposta de um «sistema de indicadores de desenvolvimento sustentável», em 2000, para a melhoria da gestão do desempenho ambiental, económico, social e institucional do país. Tal sistema foi, em 2007, revisto e adoptado, com vinte e sete áreas temáticas e cento e dezoito indicadores; em 2009, estabelece-se um conjunto de trinta indicadores-chave com relação aos objectivos da ENDS.

A relação do Ambiente com o Desenvolvimento foi sempre problemática porque se trata de um conhecimento complexo e multidimensional, por vezes de gestão difícil, por vezes inconciliável, e que exige também uma organização sistémica. Ora isto coloca em questão a pretensa sustentabilidade destas duas áreas porquanto a incerteza é o presente e o próximo futuro do nosso quadro de desenvolvimento. Um instrumento aqui aplicável é o documento estratégico europeu «Travar a Perda de Biodiversidade até 2010 – e Mais Além. Preservar os serviços ecossistémicos para o bem-estar humano», onde se traçam metas de actuação conservacionista e de gestão de recursos naturais que impõem regulação dos sistemas e respectivos processos económicos.

Nesta situação a reflexão pode resumir-se a estas interrogações: que entrosamento de medidas e acções para os dois territórios – o Portugal protegido e o Portugal não protegido?; e que integração de estratégias portuguesas para «suster a perda de biodiversidade» mas também a perda de população rural e o quadro próximo e essencial de crescimento da economia portuguesa em período de crise (estrutural do país e da própria globalização)?

Quanto à primeira questão a própria ENDS (2007-2015) corporiza a integração e a transversalidade do ambiente nas várias áreas sectoriais da governação pública, bem como se encontra em processo inicial e expectável a transição da RNAP para a Rede Fundamental da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, em termos de planeamento e

gestão territorial. Os progressos serão, p. ex., as dinâmicas funcionais ou as mais-valias resultantes das medidas inerentes às nove regiões actuais de «Intervenções Territoriais Integradas» (ITI), bem como outras acções de qualificação de recursos da nossa biodiversidade. Quanto à segunda questão uma das respostas terá de ser encontrada entre os dois lados da mesma realidade, ou seja, pela matriz que produz e pelo conjunto que consome o sistema Território. Parece ser imperativo uma governança para o desenvolvimento sustentável, que fomente e/ou incremente políticas endógenas - de base produtiva nacional, - a partir dos recursos da Paisagem (redescobrir os bioprodutos ou os novos ecorecursos da modernidade gerados pela aliança da tradição com a inovação); por outro lado, isto não pode ser espontâneo nem deixado a um mercado ilimitado, pelo que, deve-se regular e/ou controlar os padrões de uso e consumo de recursos ambientais não eficientes e associados a um mercado de bens incorporando externalidades significativas.

Numa relação de conjunto e de pretensa conciliação do Ambiente com o Desenvolvimento tomo como referência maior o actual Plano Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hidroeléctrico (PNBEPH), em especial os projectos programados para as bacias hidrográficas com biodiversidade natural mais relevante, com conteúdo paisagístico rústico e de maior compromisso entre a sua Natureza e o Homem e onde as condições de qualidade ambiental são elevadas. O programa contempla dez intervenções e está em implementação mas o modelo adoptado é questionável (de infra-estrutura(s) pesada e de grande dimensão) porquanto vai criar alterações no próprio sistema natural da bacia e diminuir a nossa capacidade de cumprir as tais metas de «travar a perda da biodiversidade» e também põe em causa os compromissos inerentes à aplicação da Directiva Habitats e o «entrosamento de políticas sectoriais para o desenvolvimento», a curto e médio-prazo. Isto porque cerca de metade desses projectos hidroeléctricos comportam impactos irreparáveis no sistema «bio e ecocultural» do Território Continental português. E porque a produção e o consumo deste tipo de energia estão espacialmente distantes e numa análise de custo-benefício quem mais perde com este processo são os territórios rurais e o património natural nacional.

De momento, surgem referências técnicas e matérias de reflexão, por parte de organismos independentes e/ou de organizações não-governamentais, sobre a qualidade do investimento e a natureza ou dimensão de projectos públicos ancorados em quadros estratégicos de aproveitamento de energias limpas e renováveis.

CONCLUSÃO

Na década que estamos a viver assistimos a mudança de paradigma no sistema produção-consumo do Território nacional. Mas também na forma de o povoarmos, de o usarmos e de o fruirmos. As dinâmicas demográficas, e o quadro territorial em que elas se geram, ajudam a essa descoberta e a sinalizar algumas tendências de evolução. Se tem existência um Portugal Protegido, o qual ultrapassa a tradicional assimetria e visão dicotómica Litoral-Interior, as dinâmicas demográficas dos municípios com áreas protegidas classificadas demonstram o papel e a relevância da rede ou sistema urbano português, bem como o potencial de funções induzido por programas sectoriais (qualificados de integrados) e pela urbanidade em áreas demograficamente fracas ou em perda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alves, Rui M. Amaro 2007, *Políticas de Planeamento e Ordenamento do Território no Estado Português*, Fund. Calouste Gulbenkian e FCT, Lisboa.
- Lopes, José da Cruz 2003, *Ecodesenvolvimento, Geografia do Ambiente e Turismo*, ed. Autor e ESTG-IPVC, Viana do Castelo.
- Pimenta, C. e Melo, J. Joanaz de 1993, *Ecologia e Ambiente*, Difusão Cultural, Lisboa.
- Portugal-INE 1994 e 2003, *Censos da População*, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, Lisboa.
- Santos, Filipe D. 2007, *Que Futuro? Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento e Ambiente*, Gradiva e Fund. Calouste Gulbenkian, Lisboa.

101

FONTES ELECTRÓNICAS

- Agência Portuguesa do Ambiente [Online] Disponível em:
<http://www.apambiente.pt/politicasambiente/DesenvolvimentoSustentavel/Documents/ENDS%202015%20-%202%20C2%BA%20Relar%C3%B3rio%20Intercalar%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o.pdf>
<http://www.apambiente.pt/politicasambiente/DesenvolvimentoSustentavel/Documents/ENDS%202015%20-%201%20C2%BA%20Relar%C3%B3rio%20Bial%20de%20Execu%C3%A7%C3%A3o.pdf>
- Comunidade Europeia/União Europeia [Online] Disponível em:
http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/best_practice_en.htm
http://ec.europa.eu/environment/networks/index_en.htm
<http://www.nationmaster.com/country/po-portugal/env-environment>
- Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade [Online] Disponível em:
<http://portal.icnb.pt/ICNPortal/vPT2007/O+ICNB/Documentos+de+referência/Estratégia+Nacional+da+Conservação+da+Natureza+e+da+Biodiversidade/>
<http://portal.icnb.pt/ICNPortal/vPT2007/O+ICNB/Ordenamento+e+Gestão/Plano+Sectorial+da+Rede+Natura+2000/Plano+Sectorial+da+Rede+Natura+2000.htm>
<http://portal.icnb.pt/NR/rdonlyres/CF2373DD-455E-4312-A9C7-847BCA22E84A/6210/ComunicacaoBiodiversidade.pdf>
- Portal do Governo [Online] Disponível em:
http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MAOTDR/PNBEPH_Resumo.pdf
http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MAOTDR/Plano_Barragens_Apres_MAOTDR.pdf