



**CENTRO DE INVESTIGAÇÃO  
UNIVERSIDADE ATLÂNTICA**

# **O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E A INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NOS PROCESSOS DE DECISÃO**

**Nelson Lourenço (Coord.)  
João Lutas Craveiro  
Ana Lúcia Antunes**



**GES - Grupo de Ecologia Social do  
LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL**

**SOCINOVA - Gabinete de Investigação e Sociologia Aplicada  
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**

---

O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO  
E A INFLUÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA  
NOS PROCESSOS DE DECISÃO

---

Investigador responsável:

**Nelson Lourenço**

Doutor em Sociologia

Universidade Nova de Lisboa – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Equipa de Investigação:

**João Lutas Craveiro**

Mestre em Sociologia

Bolseiro de Investigação do Grupo de Ecologia Social do LNEC

**Ana Lúcia Antunes**

Licenciada em Sociologia

Colaboradora do Grupo de Ecologia Social do LNEC

---

Lisboa 1998

Junta Nacional de Investigação Científica  
Direcção Geral do Ordenamento do Território  
e Desenvolvimento Urbano

Programa Estímulo à Investigação Científica  
no Domínio do Ordenamento do Território e  
Desenvolvimento Urbano  
Contrato n.º 20 / 94

#### PROJECTOS DE INVESTIGAÇÃO E PUBLICAÇÕES (1993 a 1998)

O programa de investigação que enquadra este estudo está a ser desenvolvido por uma equipa alargada de investigadores de diferentes áreas científicas e instituições, nomeadamente, Nelson Lourenço e Manuel Lisboa (Universidade Nova de Lisboa), Teresa Pinto Correia, Maria do Rosário Jorge e Carlos Russo Machado (Universidade Atlântica) e João Craveiro e Ana Lúcia Antunes (Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Grupo de Ecologia Social). Destacam-se de seguida as principais actividades realizadas no quadro de projectos comunitários ou nacionais concretizados nos últimos anos.

- ***O Rejuvenescimento do Empresariado Agrícola***, coordenado por Nelson Lourenço e realizado no quadro do PEDAP/Ministério de Agricultura, teve como objectivo o estudo do impacte das políticas de apoio à instalação de jovens agricultores e dos seus efeitos na modernização dos sistemas de produção agrícola.
- ***Monitoring and Managing Changes in Rural Marginal Areas - a comparative research***, em parceria com a Associação dos Jovens Agricultores de Portugal, a Fondation Universitaire Luxembourgeoise (Bélgica) e a Alborg University (Dinamarca) e com a coordenação científica de Nelson Lourenço. Financiado pela DG VI - Comissão da União Europeia, Programa FAIR. Este estudo teve como objectivo compreender as mudanças do uso da terra em áreas rurais marginais, focando a análise nas estratégias dos agricultores face às mudanças provocadas pelas políticas comunitárias e os seus diferentes efeitos nos países estudados.
- ***O Ordenamento do Território e a Influência da Participação Pública nos Processos de Decisão*** financiado pela DGOT no quadro do Programa Estímulo à Investigação no Domínio do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, teve como objectivo avaliar os resultados da participação pública em processos de ordenamento do território.
- ***A Qualificação dos Recursos Humanos e o Desenvolvimento de Zonas Periféricas*** financiado pela JNICT, no âmbito do Programa Estímulo à Investigação no Domínio do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, estudou as dinâmicas do mercado de emprego através da análise das trajectórias profissionais dos trabalhadores e dos processos de mobilidade sectorial e geográfica em zonas periféricas.

Na mesma linha da investigação estão aprovados os seguintes projectos a realizar nos próximos anos:

- **Measuring, Monitoring and Managing Sustainability: the Coastal Dimension** a realizar com instituições Europeias e Indianas no quadro do Programa INCO, UE. Início no 2º semestre de 1998.
- **European and International Research Network for Land Use/Cover Change Data Development**, a realizar com instituições Europeias no quadro do Programa ENRICH, UE. Início no 2º semestre de 1998.
- **As Dimensões Motivacionais e Estruturais de Incêndios Florestais**, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, no quadro da Investigação Científica e Tecnológica Aplicada a Incêndios Florestais. Início no 1º semestre de 1998.

### PUBLICAÇÕES

LOURENÇO, N. *et al* (1997) *Monitoring and managing changes in rural marginal areas: a comparative research*. Relatório final do projecto financiado pela Comissão Europeia (DG VI), Lisboa.

LOURENÇO, N., CORREIA, T.P., JORGE, M.R. e MACHADO, C.R., (1997) Socio-economic indicators for monitoring land use and land cover changes. in *Proceedings of the LUCC DATA Requirements Workshop Survey needs, gaps and priorities on data for land use and land cover change research*, Barcelona. Com o apoio do IGBP / IHBP.

LOURENÇO, N., CORREIA, T.P., JORGE, M.R. e MACHADO, C.R., (1997) *Monitoring and Managing Land Use Methodology. Understanding the interactions nature/society for land use management in rural areas*, in *Proceedings of an International Workshop on Regional Land Cover Changes, Sustainable Agriculture and their Interactions with Global Change*, focussed on South Asia organised by the Committee on Science and Technology in Developing Countries (COSTED) of the International Council of Scientific Unions and funded by the European Commission. Edited by Veena Ravichandran, Madras, India.

CORREIA, T.P. e JORGE, M.R. (1996), Rural marginalisation in Southern Portugal: farmers' reactions to European policies and current land use changes, in *Ecological and Landscape Consequences of Land Use Change in Europe*, edited by Rob.H.G. Jongman, proceedings of the ECNC seminar, ECNC publications, series Man and Nature, Vol. 2.

LOURENÇO, N.; VENTURA, A.; CABRITA, J. (1996), *Imágenes de la integración: representaciones sociales sobre la integración de la agricultura portuguesa en la Comunidad Europea*, *Agricultura y Sociedad*, Enero/ Marzo.

LOURENÇO, N., LISBOA, M., (1993), *O Rejuvenescimento do empresariado agrícola. Caracterização do perfil dos jovens agricultores e atitudes face ao desenvolvimento e à inovação*. Relatório Final Ministério da Agricultura, Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa.

### NOTA PRÉVIA

Esta publicação ilustra, parcialmente, um trabalho de investigação realizado ao longo dos dois últimos anos sobre o ordenamento do território e a influência da participação pública nos processos de decisão.

A realização deste trabalho enquadra-se num programa de investigação que tem como objectivo central o estudo das mudanças do uso da terra e as suas consequências. Partindo deste objectivo orientador, os trabalhos de investigação realizados, ou em curso, abrangem temáticas como a participação nos processos de decisão, é o caso deste estudo, a articulação entre os agricultores (as suas práticas e expectativas) e as políticas agrícolas e ambientais e a análise de processos de marginalização de áreas rurais. A construção de indicadores e de metodologias que permitam uma leitura integrada da interacção sistemas sociais / sistemas naturais e os seus efeitos sobre o ambiente, enquanto elemento contributivo para o conhecimento dos padrões *desejáveis* de uso da terra que satisfaçam simultaneamente objectivos económicos, sociais e ambientais, constitui também uma preocupação da equipa de investigação onde se integram os autores do presente estudo.

A arquitectura destes projectos de investigação tem privilegiado a constituição de equipas pluridisciplinares e a escolha de objectos e contextos que permitam a análise comparativa no âmbito da União Europeia. O alargamento da pesquisa a sociedades fora do quadro europeu é uma experiência em preparação, com início previsto para os primeiros meses de 1999.

Este estudo foi realizado em parceria por três instituições que vêm sedimentando a sua experiência de trabalho em equipa: o SOCINOVA (Gabinete de Investigação em Sociologia Aplicada, da Universidade Nova de Lisboa), o GES-LNEC (Grupo de Ecologia Social do Laboratório Nacional de Engenharia Civil) e o Centro de Investigação da Universidade Atlântica.

Nelson Lourenço

## INDÍCE

<b>INTRODUÇÃO</b> -----	3
<b>1. O ENQUADRAMENTO TEÓRICO E A QUESTÃO DA MODERNIDADE</b> -----	8
<b>2. CIÊNCIA E PODER: A EMERGÊNCIA DAS DECISÕES CIENTIFICAMENTE CORRECTAS</b> -----	17
2.1. O caso de Vila Nova de Foz Côa -----	21
2.2. A função da natureza no desenvolvimento: a ecologia contra ou a favor do emprego industrial e do desenvolvimento local? Os casos de Almada e de Aljustrel-----	30
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> -----	43
<b>BIBLIOGRAFIA CITADA</b> -----	53

## INTRODUÇÃO

A modernidade encontra-se indelévelmente associada a dois fenómenos gerais e estruturadores do território e dos modos de vida: a industrialização e a urbanização. Pode mesmo afirmar-se que a modernidade industrializou a natureza, intensificando a exploração dos recursos naturais, proletariou o camponês e urbanizou os modos de vida. A modernidade equivale, assim, a um projecto civilizacional tendencialmente globalizante e, em termos culturais, totalizante — afirmando o domínio da natureza pela técnica, mas flexibilizando os modelos de gestão do território e autonomizando novas identidades individuais e sociais, através da industrialização e da urbanização crescentes. Criaram-se, deste modo, condições suficientes para a emergência de movimentos históricos muito diversificados, desde os movimentos anti-monárquicos aos operários, pacifistas e ecologistas, entre outros.

Contudo, os surtos de industrialismo e de urbanismo, a uma escala planetária, não se fizeram acompanhar, atempadamente, por políticas de avaliação ambiental, embora tenham estimulado uma generalizada capacidade produtiva de bens e de serviços e justificado as expectativas de uma melhor qualidade de vida baseadas na crença, socialmente difusa, no progresso da humanidade e da ciência. Marcada pelo modo de produção capitalista e pelo desenvolvimento técnico e industrial, a modernidade encontrou na ciência a sua principal aliada, na medida em que apenas o crescente conhecimento científico sustentava os sucessivos avanços tecnológicos. Prevalencia a ideia de que a ciência e as suas aplicações técnicas proporcionariam à humanidade as vantagens de um progresso contínuo no plano material e, também, satisfeito este, no plano moral.

Apropriando-se dos ecossistemas naturais, transformando e humanizando os territórios, a modernidade define-se como uma tendência imperiosa para submeter a natureza ao poder da técnica, como um sistema ideológico centrado no indivíduo enquanto valor moral supremo, como uma aspiração geral a um governo saído da opinião pública e controlado por esta, enfim, como uma democratização dos processos de decisão e, ainda, como uma cientificação das condições que assegurariam uma melhor qualidade de vida. O avanço do conhecimento científico possibilitou, sem dúvida, avanços técnicos e tecnológicos propagados às mais diferentes esferas do conhecimento, contribuindo para *reconstruir* a realidade através de instrumentos científicos de observação e mediação cada vez mais rigorosos e complexos.

Os progressos da ciência parecem, contudo, rebelarem-se contra a sua finalidade libertadora inicial. A emergência, nas sociedades modernas, do risco industrial e tecnológico contrariou uma confiança quase ilimitada nos progressos científicos. A ciência assume, hoje, um papel marcado por uma ambiguidade incontornável: incitadora e causadora de algumas situações de risco (como a radioactividade, por exemplo), a ciência é solicitada para resolver os problemas que ela própria estimulou. A questão dos clorofluorcarbonetos e da rarefacção da camada de ozono é também ilustrativa: a ciência não consegue antecipar as consequências, duma forma fiável, nem isolar completamente as causas. Apesar das descobertas científicas e das inovações técnicas que assinalam a nossa época, será que a humanidade domina melhor o seu devir do que no seu passado?

A ciência confronta-se hoje com a fragilização do seu modelo fundador, positivista e determinista, enfraquecida junto da opinião pública sempre ávida de juízos que inspirem confiança e destilem certezas (YEARLEY, 1992: 128). Os modelos de crescimento económico sem terem em consideração os impactes ambientais (externalizados) e sociais (minimizados), e uma ciência

*conselheira do príncipe*, aparentemente opaca às preocupações de cidadania, contribuíram para a falência de uma visão construtivista do futuro, alicerçada num progresso material supostamente ininterrupto, promessa primordial da modernidade.

Portugal, como país semi-periférico (SANTOS, 1994: 49/67), partilhando algumas capacidades produtivas e de transformação tecnológica com os países ditos mais desenvolvidos, transporta ainda as consequências de um desenvolvimento industrial tardio e de um modelo de urbanização desequilibrado. Esta situação semi-periférica impõe que Portugal tenha que cumprir, ainda, algumas promessas materiais da modernidade — de que se destaca a infra-estruturação do território — ao mesmo tempo que as questões ambientais e os direitos de cidadania apelam ao cumprimento de expectativas *imateriais* e à democratização dos processos de decisão.

A emergência das questões ecológicas e a pressão pública para a democratização dos processos de decisão, associadas a uma crescente desconfiança no papel da ciência e a uma perda de eficácia das ideologias políticas baseadas na pertença de classe ou religiosa (BECK, 1993), solicitam necessariamente a revisão dos modelos de crescimento, a avaliação dos impactes sociais e ecológicos das grandes obras de engenharia (estruturadoras do território), a recomposição dos saberes científicos e dos processos de decisão política.

A construção de grandes obras de engenharia ou de infra-estruturas tecnológicas não se pode mais demitir de um escrutínio público e de uma avaliação científica fecundada pela análise do risco e a avaliação dos impactes sociais e ecológicos num contexto de incerteza, epistemologicamente marcado, também, pelo cruzamento entre as ciências sociais e naturais. Esta dupla exigência — do escrutínio público e da avaliação científica — questiona a relação de representação entre decisores, *impactores* (proponentes de grandes obras e de infra-estruturas) e as populações

envolvidas, por um lado, e as formas contratualizadas de fazer ciência ou a *autonomia* da avaliação dos impactes sociais e ecológicos, por outro.

Os instrumentos de ordenamento do território incorporam esta dupla exigência e requerem a superação relativa das suas dificuldades: a primeira é de ordem política e prende-se com a legitimidade de quem decide, neste caso, com o modo como a mediação territorial foi desenvolvida; a segunda é de ordem científica e diz respeito à credibilidade dos processos de avaliação dos impactes, sociais e ecológicos. Estas dificuldades resumem-se no binómio ambiente - cidadania e reforçam as tendências democráticas modernas e a importância das ciências sociais no sentido da humanização da tecnologia e da superação das barreiras epistemológicas, pois entende-se que as ciências sociais são essenciais para, como diria E. Morin, promover a reflexividade científica e uma *ciência com consciência*.

Este trabalho de investigação, incidindo sobre instrumentos de ordenamento do território a uma escala local, convidativa de uma participação directamente interessada, abordará esta dupla exigência e as suas dificuldades de ordem política e de ordem científica que indelevelmente se colocam no plano da modernidade. No campo político, este trabalho questionará as relações entre o poder local e central e o papel da cidadania. No campo científico criticar-se-á a emergência de uma sociologia do ambiente, comprometida com os processos de avaliação de impactes sociais de grandes obras, e discutir-se-ão as suas valências teóricas.

Estas valências teóricas serão debatidas no primeiro Capítulo, com ênfase para a temática da modernidade, procurando-se enquadrar as questões ambientais e de ordenamento do território num conjunto mais vasto de preocupações que se prendem com a qualidade de vida e o papel da ciência e da cidadania nas sociedades democráticas.

No segundo Capítulo aprofundar-se-ão três estudos de caso (Vila Nova de Foz Côa, Aljustrel e Almada), seleccionados em função não só de entrevistas realizadas em 1996 a diversos responsáveis camarários, mas também de uma análise de *clusters* efectuada com o recurso a variáveis de natureza socio-profissional. Optou-se, nesta obra, por não se apresentarem o plano de amostragem dos Municípios portugueses e os resultados discriminados das entrevistas e da análise de *clusters*, poupando o leitor a considerações de ordem metodológica e prática que, no entanto e para os interessados, encontram-se publicadas pela Universidade Atlântica (1997)<sup>1</sup>. Desenvolver-se-á, então, neste Capítulo uma reflexão sobre o papel da ciência e da cidadania, quando confrontadas com a revalorização do património natural e construído.

A presente publicação ilustra, afinal, uma investigação que se desenvolveu por um período de dois anos, sob a Coordenação do sociólogo Nelson Lourenço, sobre os processos de ordenamento do território e a compatibilização entre o desenvolvimento e a protecção da natureza e do património construído. As principais conclusões desta investigação são abordadas na parte final desta obra, reforçando-se o debate em torno dos direitos sociais e *dos direitos da natureza* num quadro civilizacional marcado pela modernidade.

---

<sup>1</sup> O material de pesquisa encontra-se disponível na Universidade Atlântica ou no Grupo de Ecologia Social do Laboratório Nacional de Engenharia Civil e as conclusões referentes a sete Municípios seleccionados para este podem ser consultadas em LOURENÇO, N., CRAVEIRO, L. e ANTUNES, A. (1997) – *O Ordenamento do Território e a influência da Participação Pública nos processos de decisão* – Universidade Atlântica, Oeiras. Relatório Final referente ao Projecto de Investigação n.º 20/94 (JNICT/DGOT), em regime de parceria entre a Universidade Atlântica, o Laboratório Nacional de Engenharia Civil e a Universidade Nova de Lisboa.

## 1. O ENQUADRAMENTO TEÓRICO E A QUESTÃO DA MODERNIDADE

A sociedade portuguesa, devido ao seu carácter semi-periférico, tem procurado responder, como atrás se referiu, a solicitações materiais impostas pela modernidade. Simultaneamente, a sociedade portuguesa é confrontada com outros níveis de exigência ambiental e social que valorizam a reflexividade científica e a participação pública, num quadro alargado de direitos de cidadania.

O estatuto semi-periférico da sociedade portuguesa foi conferido, por um lado, por uma industrialização retardada pelos poderes políticos do Estado Novo, então receosos das consequências sociais de uma *destradionalização rural* imposta pela proletarização e densificação humana em pólos urbanos e industriais. Por outro lado, uma estreita dependência entre a classe política e industrial funcionou como um mecanismo inibidor de reformas políticas, quer no sentido da liberalização dos mercados quer no tocante à democratização do sistema de representação política e à própria *civilização* dos processos de decisão.

Em Portugal não só a industrialização se processou tardiamente como se baseou, sobretudo, numa rede empresarial familiar e difusa a par de alguns (poucos) grandes grupos económicos. Associada a esta industrialização tardia, a falta de *know-how*, na sua grande maioria importado de países terceiros já com uma tradição industrial, e a falta de inovação nas diversas fases de concepção do produto até à sua comercialização, foram alguns dos factores que comprometeram o desenvolvimento industrial, uma das condições essenciais da modernização.

Paralelamente, o modelo de urbanização seguido, desequilibrado, não estimulou o aparecimento de uma rede de cidades médias que deveriam desempenhar um papel preponderante no desenvolvimento regional, explorando as suas potencialidades e mais-valias e fixando as populações no

interior. Desse modo, as transformações urbanas do território nacional teriam ganho uma expressão mais homogénea, longe da fragmentação a que hoje se assiste: o litoral, fortemente povoado e industrializado e o interior a caminhar para o despovoamento. As assimetrias regionais inscrevem-se neste quadro de ocupação urbana, marcadas então por um planeamento descontextualizado (adiado) e acentuadas pela escassez de infra-estruturas e a insuficiente cobertura nacional de uma rede de transportes.

Defende-se que a ausência de uma cultura de participação cívica condensa todos estes diversos factores enunciados e que para o historiador Magalhães Godinho (1975), representam a repercussão de estruturas sociais e económicas de longa duração: uma industrialização tardia, um urbanismo desequilibrado e a fraca influência de uma burguesia liberal ou de *massas críticas* urbanas. Pelo contrário, a modernidade, marcada pela industrialização e urbanização, incentiva a valorização da cidadania e da capacidade participativa e empreendedora, a nível individual e social, estimulando a democratização das instituições orientada para a realização do bem-estar social e a promoção da qualidade de vida.

Poder-se-á explicar, deste modo, a ausência de uma cultura de participação em Portugal, como consequência de um desenvolvimento industrial e urbano tardios. Refira-se, igualmente, a fraca relação entre a ciência e o poder político: monopolizando os mecanismos de propaganda política, o Estado Novo — perseguindo, aliás, um ideário de base rural — *dispensava* uma relação estreita com a comunidade científica, exigida em outros países europeus que se modernizavam industrial e tecnologicamente.

A menoridade das ciências sociais e humanas era, já então, uma condição imposta pelo poder político e reflectida nos cursos universitários. A seguir 1974, e ultrapassada a fase da normalização de um novo sistema político que implicou a desmilitarização do poder e dos órgãos de soberania, urgia satisfazer uma infra-estruturação do território nacional, envolvendo (ainda) a

cobertura de serviços em Saneamento Básico e a construção de uma rede viária e de equipamentos colectivos compatível com a nossa condição de país europeu e comunitário.

Esta infra-estruturação reforçou, de facto e de direito, o papel da ciência e da técnica, provocando uma maior proximidade entre a comunidade científica e o poder político, no sentido daquela dever aferir a qualidade da construção de grandes obras e colaborar, mais assiduamente, na elaboração de políticas nacionais de desenvolvimento. No entanto, a urgência desta infra-estruturação consolidou uma actividade científica essencialmente pragmática e norteadada para a satisfação de padrões de monitorização física e ecológica, por exigência europeia, de grandes obras.

A universalidade e o conseqüente carácter estruturante dos instrumentos de ordenamento é um facto recente no nosso país que se caracterizava, neste domínio, por soluções casuísticas (de que os antigos Planos Gerais de Urbanização constituem um exemplo). Alicerçado em políticas institucionais e apelando, directamente, ao exercício da cidadania, os actuais instrumentos de ordenamento inscrevem-se numa nova dinâmica de desenvolvimento local e nacional que visa conter as transformações territoriais num desenvolvimento integrado, atenuando assimetrias regionais e contribuindo para um crescimento económico sustentável quer social quer ecologicamente. Esta sustentabilidade exige a pluridisciplinaridade científica e a promoção das ciências sociais e humanas, minorizadas por razões já sumariamente expostas e que assentam, entre outros aspectos, no atraso infra-estrutural do nosso país que conduziu à urgência das grandes obras públicas sem atender a uma devida avaliação reflexiva e social dos seus impactes.

Este atraso infra-estrutural é retratado pela lenta incorporação dos contributos, teóricos e metodológicos, das ciências sociais e humanas nos instrumentos de ordenamento do território e, em especial, nos Estudos de Impacte Ambiental de grandes obras. O papel das ciências sociais e humanas reduz-se, muitas

vezes, e quando expressamente invocado, a uma análise descritiva e censitária da *situação de referência*, acompanhada por algumas considerações de ordem demográfica, cultural ou socio-económica face a uma transformação social e territorial tida não só como inevitável como necessária.

Este papel das ciências sociais e humanas revela o seu estatuto de minoridade, impotente para exigir uma reflexividade científica plural que avalie, em paridade e complementaridade, as questões ambientais e sociais. Contudo, a relação estreita entre as questões ambientais a propósito das políticas de desenvolvimento, crescentemente legalizadas por força da transposição de directivas comunitárias, e as questões sociais requerem uma abordagem necessariamente pluridisciplinar *no terreno*, marcada pelo cruzamento entre ciências sociais e humanas e as ciências naturais. Esta nova abordagem tem sido promovida, e lentamente incorporada, nos Estudos de Impacte Ambiental e nos instrumentos de ordenamento do território, reflectindo uma prática tendencial que os Estados Unidos e os países europeus mais desenvolvidos reforçaram desde a década de setenta.

A emergência de uma Sociologia do Ambiente encontra-se, de facto, directamente relacionada com a necessidade de desenvolver a componente sociológica em Estudos de Impacte Ambiental (CATTON *et al.*, 1979: 260), incorporando nesses Estudos uma avaliação dos impactes sociais de grandes obras. A emergência desta nova perspectiva sociológica registou, contudo, alguma polémica, pois pretendia-se reconstruir o edifício epistemológico da Sociologia, nomeadamente no cruzamento entre variáveis ecológicas e sociais e no privilégio concedido à escassez dos recursos naturais — o que contrariava o pressuposto *durkheimiano* de que *um facto social apenas pode ser explicado por outro facto social*. A escassez dos recursos naturais e a capacidade de resposta e de renovação da natureza elegiam-se, assim, como variáveis independentes face às actividades humanas. Em finais da década de 70, William Catton e Riley Dunlap, pioneiros da Sociologia do Ambiente nos

Estados- Unidos, julgavam poder recriar a própria ciência sociológica, refutando uma Sociologia que apelidavam de antropocêntrica.

No entanto, se bem que a contribuição desses pioneiros tivesse sido *ruidosa*, em termos teóricos, propondo uma transformação paradigmática do pensamento sociológico, as suas implicações empíricas foram praticamente nulas. Porventura, apesar dos extraordinários avanços verificados na recolha e produção de dados estatísticos de ordem ecológica ou social (ou em função desses avanços) a ciência está longe de ter atingido o Paradigma da Complexidade, proposto por E. Morin, e de ser capaz de desenvolver uma análise globalizada, hierarquizando variáveis sociais e ecológicas. Ao contrário do que pretendiam os seus pioneiros holísticos norte-americanos, o campo da Sociologia do Ambiente tem vindo a ser enriquecido à medida que se valorizam os estudos de caso e se recupera, até, uma tradição do pensamento sociológico que remonta explicitamente a Durkheim (KALAORA, 1992), embora subsistam as propostas dogmáticas de reaproximar a Sociologia da Biologia (BUTTEL, 1986) ou de confundir a organização social com a natural.

Não caberá no âmbito deste trabalho aprofundar as diferentes perspectivas abrangidas por uma Sociologia do Ambiente, mas tão só reforçar que as questões do ordenamento do território obrigam a reflectir sobre as relações de poder e as formas de apropriação e transformação da natureza. Neste sentido, pode postular-se que a *natureza não existe* (GIDDENS, 1997: 9), adoptando-se neste trabalho um domínio de reflexão sociológica próximo ao solicitado por Giddens (1997: 177/202), refutando-se a ideia de uma *naturalização* das sociedades humanas e da atribuição de um estatuto à natureza independente das representações sociais e das possibilidades de intervenção tecnológica. Aliás, entende-se que a construção da modernidade opõe-se à ideia da natureza.

Modernidade e natureza são, assim, dois conceitos que, apesar de largamente difundidos no vocabulário da civilização ocidental actual, se apresentam, numa

primeira abordagem, antagónicos na medida em que assentam em paradigmas distintos. A relação paradoxal entre estes dois paradigmas baseia-se sobretudo na expansão da ideia da modernidade *construída* por via da urbanização e da industrialização — a modernidade como o elogio da técnica.

A modernidade criou, de facto, uma crescente dependência tecnológica e, simultaneamente, secundarizou a natureza enquanto valor intrínseco. Esta subordinação da sociedade moderna à tecnologia pressupõe, antes de mais, uma independência relativa face à natureza, na medida em que quanto mais a tecnologia se desenvolve mais a sociedade se emancipa (em princípio) dos constrangimentos da natureza. A relação entre a sociedade e a natureza torna-se, assim, uma relação mediada pela tecnologia, em que esta última delimita o campo das possibilidades de exploração dos recursos naturais.

A modernidade, embora realizada *em ruptura* com a natureza, suportou-se no fornecimento de matérias-primas que permitiu desenvolver e sustentar a indústria, baluarte da modernidade, criando-se uma estreita dependência entre o desenvolvimento, a industrialização e o fornecimento de matérias primas. Fornecedora por excelência de matérias-primas, a natureza foi entendida como uma fonte inesgotável de recursos, cuja gestão era dispensável, uma vez que a sua escassez era uma questão que não se colocava. A euforia das descobertas técnicas e científicas remetia as questões ecológicas para um plano menor, onde quase todo o tipo de experiências e explorações de recursos da natureza eram permitidos, em nome do progresso e da modernidade. A modernidade viveu, pelo menos até à década de 70, num impulso desenvolvimentista, um sonho empolgante de conquistas de várias ordens, alienando-se das regras básicas da renovação sustentável dos recursos.

Admita-se que desde sempre se exploraram os recursos naturais, numa atitude de instrumentalização da natureza, embora a questão crucial do desenvolvimento sustentável só muito recentemente foi colocada. A natureza,

num quadro de pré-escassez, era encarada pela sociedade tecnológica e modernizada como um objecto de consumo e meio de produção, não lhe reconhecendo um direito autónomo, um *direito natural*. O Contrato Social não incluía o respeito pela natureza nem atribuía deveres aos humanos para com os outros seres vivos.

Assim, a modernidade, pelo desenvolvimento científico e tecnológico que despoletou, significou antes de mais, o *domínio da natureza*, considerada adversa ou neutra (COTGROVE *et al.*: 1980). Contudo, a natureza socializada *deixa de ser natural*, “permitindo uma *harmonia* e um domínio antes inexistente que tanto pode significar a preocupação com ela como tratá-la de um modo puramente instrumental ou indiferente” (GIDDENS, 1997: 187). Neste sentido, e na acepção de Giddens, a natureza não existe, pois não a podemos realizar ou valorizar fora das representações sociais, sendo estas representações constantemente moldadas pelos avanços tecnológicos e as transformações territoriais.

As descobertas científicas e tecnológicas sucederam-se, de facto, a ritmo vertiginoso, povoando o mundo de máquinas e de cidades, *desenraizando* ou *libertando* a humanidade da natureza mas, de qualquer modo, fazendo emergir uma outra esfera de valores e de sociabilidades de poder: privilegiando-se o conhecimento científico *destradicionalizou-se* o exercício do poder. À medida que o processo da modernização avançava, a ciência, gozando da confiança pública recém-conquistada, parecia tudo poder submeter à sua experiência. A ciência fornecia certezas e segurança, pois era possível testá-la e verificá-la, enquanto que, por sua vez, a natureza era imprevisível, indomada — a modernidade tornou-se experimental (GIDDENS, 1997: 192).

No entanto, a própria experimentação científica, as suas construções e simulações do real viriam a antecipar novos riscos, desencadeados pelas novas tecnologias e pelos efeitos da industrialização a uma escala que cedo

se globalizou e onde a ciência não apresenta soluções definitivas, antes aponta previsões logo assaltadas por incertezas que não se podem mais ocultar. A *sociedade do risco* é, sem dúvida, uma das consequências da modernidade. O risco contribui de forma importante para que os resultados científicos sejam questionados e criticados, numa atitude reflexiva oriunda da própria ciência, mas que coloca em causa o absolutismo da sua cátedra e a confiança do público não científico.

É neste ambiente de crise da modernidade e de desencanto relativamente às certezas da ciência, por um lado, e de *destradicionalização* dos valores, por outro, que se assiste ao apelo ecologista de um retorno à natureza, como a um passado idealizado e pacificado com a ordem natural. Mas o nível de desenvolvimento criou já uma forte dependência em relação às tecnologias, sem as quais será difícil assegurar os padrões de vida actuais e manter a organização da sociedade e a divisão social do trabalho. Poder-se-á argumentar que a natureza só foi entendida no momento do seu desaparecimento!

A *sociedade do risco* tem vindo a questionar o paradigma de uma modernidade desenvolvimentista, num contexto de reflexividade que não pode ser dissociado do fenómeno da globalização. A globalização da modernidade, e das consequências da exploração intensiva dos recursos naturais, actuam como factores relevantes para a alteração de comportamentos e das consciências sociais relativamente à natureza, na medida em que os riscos e as consequências, tornando-se globais, subvertem os localismos e as capacidades controladas de imunização face aos danos ecológicos. Admitindo-se a impossibilidade de *voltar atrás*, no sentido de fazer tábua rasa de todos os progressos conseguidos e conhecimentos adquiridos, não é admissível, nem razoável, defender-se um retorno à natureza.

A questão que então se coloca prende-se com o estatuto a dar à natureza: divinizará-la como a um deus, tornando-a inacessível aos humanos ou, no

mínimo, restringindo e ritualizando os contactos entre os humanos e aquela ou, ainda, integrá-la e configurá-la na sociedade como um bem a ter em conta, e que solicita uma gestão defensiva dos recursos naturais afirmando, deste modo, uma modernidade reactiva e sob sinal negativo (GIDDENS, 1997).

A gestão defensiva dos recursos patrimoniais naturais confunde-se com a do património construído, no sentido comum de revalorizar o passado e o seu legado (natural ou construído). Este trabalho de investigação critica os princípios desta gestão defensiva, em relação à natureza e em relação ao património construído, questionando-se as formas em que a herança do passado se revê no futuro, porventura sacrificando o presente!

## 2. CIÊNCIA E PODER: A EMERGÊNCIA DAS DECISÕES CIENTIFICAMENTE CORRECTAS

Associado ao progresso económico e social dos países desenvolvidos, a ciência e a tecnologia sempre desempenharam um papel-chave na fundamentação da tomada de decisões. O recurso permanente à ciência e aos cientistas assenta no pressuposto de que uma tomada de decisão mais bem informada, e por isso uma decisão *boa*, necessita de legitimar-se em pareceres técnicos e científicos dos peritos.

Assiste-se, hoje, em Portugal ao papel tardio e emergente da ciência, consequência de uma *modernidade adiada*. Emergência essa que se verifica nas mais diversas esferas da sociedade, nomeadamente na determinação das políticas; cada vez mais a política recorre à ciência e esta *serve-se* da política para legitimar e reforçar a sua posição.

Este fenómeno é relativamente recente no nosso país, conforme já exposto anteriormente, e só começou a ter expressão quando as questões do ordenamento do território assumiram um carácter obrigatório e público, mais concretamente nas figuras dos Estudos de Impacte Ambiental e da actual e primeira geração de Planos Directores Municipais. O poder teve que procurar a ciência, por um lado, para que esta estabelecesse as regras territoriais e ambientais a respeitar, mas também, por outro, para legitimar as suas decisões políticas sob o ponto de vista técnico e científico.

Neste novo quadro de relacionamento entre o poder e a ciência, esta resulta politizada e quase absorvida pelo aparelho de Estado: poder-se-á dizer que a ciência está geminada com o poder. A investigação científica em Portugal é, aliás, caracterizada por uma grande dependência estatal, uma vez que as estruturas de análise científica estão na sua maioria agregadas às Universidades ou Instituições Públicas. Existem poucas comunidades científicas independentes e concorrentes, ficando por isso parcialmente

comprometida a autonomia das avaliações técnicas e científicas face ao poder político, embora não se possa confundir esta apreciação com a defesa da liberalização e privatização do mercado da ciência.

Esta apreciação levanta, contudo, a questão do papel da ciência, embora actualmente este já se assuma como imprescindível na função de apoio à tomada de decisões. A questão não é tanto como sobrepor as soluções científicas às decisões políticas, mas de tornar essas decisões políticas *melhores* de um ponto de vista científico e técnico, ou seja, reduzir a distância entre o que é politicamente aceitável e o que é técnica e cientificamente desejável. A democratização do papel da ciência passaria por uma maior visibilidade da sua intervenção junto dos poderes políticos e, também, por uma maior abertura à participação do público nos processos de tomada de decisão, nomeadamente naqueles que afectam mais directamente as populações, com especial referência às políticas de ordenamento do território.

A ciência transporta, contudo, um carácter reflexivo por excelência, que deve obrigar a uma revisão constante dos seus conhecimentos. Deste modo, os políticos devem obter as informações específicas de que necessitam, de natureza científica e técnica, de diversas fontes. Quanto mais opiniões se manifestarem mais relativas serão as dúvidas quanto ao estudo em questão e, simultaneamente, mais visíveis serão quaisquer conflitos de interesses inerentes à selecção e interpretação de dados.

As posições não são homogéneas face ao papel emergente da ciência no nosso País. Segundo Eduarda Gonçalves “existe em Portugal um acentuado défice científico dos processos de decisão, seja a nível político-legislativo e administrativo, seja a nível económico e social”. A mesma autora acrescenta ainda que o défice científico prolonga-se num défice democrático e que numa sociedade em que muitas decisões a tomar dependem da base de informação científica disponível, essas decisões só serão verdadeiramente democráticas se informadas por um saber científico plural (GONÇALVES, 1996: 15).

A participação científica nos processos de decisão pode ser entendida como deficitária, na medida em que servirá mais para legitimar decisões políticas do que para propor alternativas. Com efeito, a ciência *fecha* as decisões ao torná-las científica e tecnicamente correctas, não as *abre* no sentido de encontrar um espaço para o debate público. Existe, assim, um défice de participação, pois as instituições consultadas e influentes, em processos de decisão, são muitas vezes as que têm uma relação próxima e privilegiada com o poder.

A proximidade entre ciência e poder assume, nesta perspectiva, a ocultação ou até a negação do conflito. O poder, ao reclamar o contributo da ciência para legitimar a sua intervenção na sociedade, tem consciência de estar a optar por um caminho menos conflituoso na medida em que a inclusão de pareceres técnicos fundamentados pode gerar uma base consensual de apoio às suas políticas. Para Pierre Birnbaum (1995), os conflitos são evocadores das antinomias entre integração e ruptura, consenso e dissenso, estabilidade e mudança; para este autor o conflito perde cada vez mais a sua dimensão incontrolável, numa sociedade onde se vai institucionalizando, progressivamente, a regulação do conflito.

A ciência poderá, porventura, contribuir para o processo de democratização ao substituir o conflito pelo consenso racional, ao dessacralizar a política e ao redefinir as suas funções como servindo a segurança e o bem-estar dos cidadãos, transportando, deste modo, a política do *céu para a terra* e tornando-a ao mesmo tempo transparente e inteligível, não arbitrária mas informada. A ciência responsabilizaria, deste modo, os governantes perante os cidadãos em termos da validade verificável e instrumental das suas opções. Poderá, assim, a ciência substanciar políticas mais inclusivas e descentralizadoras de forma a encarar uma participação pública mais alargada? Estes contributos da ciência serão indispensáveis para a sua democratização.

Também o comportamento do público, nas democracias modernas, deve merecer uma atenção particular tanto para os políticos como para os peritos, até porque esse comportamento pode penalizar, *a posteriori*, decisões inadequadas. O conhecimento é (cada vez mais) poder, mas apenas se envolver o *conhecimento do poder*, o conhecimento da lógica do poder político e da utilização do conhecimento num Estado democrático. Mas, se as decisões forem negociadas essencialmente entre a ciência e o poder, qual o papel dos cidadãos? Se considerarmos que a cidadania tem a ver com a participação, e esta com a capacidade de influenciar uma decisão... que participação pública é permitida, se as regras já foram previamente estabelecidas numa base científica e técnica, porventura distante da capacidade de compreensão e manipulação por parte dos cidadãos?

Actuará a *cientificação* do quotidiano e da política como um obstáculo à cidadania, na medida em que a linguagem técnica utilizada é pouco acessível ao cidadão comum, que se vê assim privado de instrumentos e de conhecimentos adequados para questionar os decisores? Dos três estudos de caso desenvolvidos neste estudo, Vila Nova de Foz Côa ilustra bem esta problemática recente no nosso país, da relação entre a ciência e o poder e do papel emergente da comunidade científica na determinação de decisões políticas.

## 2.1. O CASO DE VILA NOVA DE FOZ CÔA

Na sequência da construção de uma barragem no Vale do Côa e do respectivo Estudo de Impacte Ambiental realizado para a obra, surgiram duas soluções possíveis tendencialmente incompatíveis, das quais urgia decidir, num espaço de tempo útil: fazer a barragem ou preservar as gravuras rupestres no seu espaço natural? Esta questão que apaixonou a opinião pública, nacional e internacional, produzindo um número significativo de conferências, artigos científicos e debates em torno da mesma temática, dividiu a própria opinião pública, políticos e cientistas, foi capa de revistas e jornais, rapidamente passou a fronteira: atingiu a dimensão de uma causa à escala internacional.

Esta questão, inicialmente de carácter local e regional, globalizou-se, saiu fora dos contornos geográficos regionais gerando conflitos de interesses, até a nível institucional. A globalização da questão de Foz Côa deveu-se essencialmente a dois factores: por um lado, ao facto de estar em causa um Património Histórico Universal e, por outro, à mediatização do acontecimento e de toda a problemática subjacente. A descoberta de um património histórico de interesse universal, e a hipótese de construção da barragem, afectava toda uma comunidade científica, não apenas nacional, mas à escala internacional, ao inviabilizar eventuais possibilidades de estudo sobre as gravuras descobertas, uma vez que estas seriam submersas se a obra se concretizasse ou transferidas para fora do seu contexto *natural*.

O papel dos media na questão de Foz Côa acentuou a globalização e a descontextualização do debate; questões de interesse local foram tratados a nível nacional e internacional, num contexto diferente daquele onde o impacte da construção ou não da barragem assumiria contornos mais directos e imediatos. Uma das consequências da globalização e da deslocalização do debate desta problemática foi a sua politização. A questão de Foz Côa

assumiu contornos políticos e, coincidindo com a última Campanha Eleitoral para a Assembleia da República, fez parte dos discursos dos Partidos Políticos que procuraram ancorar na ciência os seus pontos de vista, a propósito deste caso. Posteriormente, nas eleições autárquicas (desde as eleições de 1987) a questão das gravuras rupestres viria a estar sempre presente e das possibilidades de reaproveitamento turístico da região.

Contudo, o debate que a construção da barragem de Foz Côa gerou, tanto a nível nacional como também internacional, em parte devido à divulgação dos media, contrasta com a participação verificada a nível local, para a mesma questão. O Plano Director Municipal de Vila Nova de Foz Côa não registou qualquer participação no seu Inquérito Público! A Audiência Pública do Estudo de Impacte Ambiental realizado sobre a designada barragem registou apenas sete participações. Comparativamente com outros casos conhecidos<sup>2</sup>, em relação à participação em Estudos de Impacte Ambiental e Planos Directores Municipais e dada a projecção internacional da questão de Foz Côa, pode considerar-se que a participação local foi pouco intensa, quase nula.

Poder-se-á defender que o carácter excessivamente técnico dos diversos documentos colocados à apreciação do público não foi proporcionador de uma discussão alargada às populações locais *não cientistas*, embora o interesse desta discussão fosse, ainda, de âmbito local: no momento da Audiência Pública sobre Foz Côa a problemática das gravuras descobertas não tinha invadido (ainda) os órgãos de comunicação social<sup>3</sup>.

A imprensa escrita transmitia, então, uma imagem de desenvolvimento local motivada pela construção da barragem, conforme se pode depreender de um

---

2 Veja-se, ainda, em LOURENÇO, CRAVEIRO e ANTUNES, (1997), uma análise comparativa entre os volumes e os conteúdos da participação pública em diversas autarquias a propósito de Estudos de Impacte Ambiental e de Planos Directores Municipais.

3 Na Audiência discutiram-se, essencialmente, questões de natureza energética e de aproveitamento hidroeléctrico.

jornal nacional: "A construção da maior barragem do País enche de optimismo uma terra de onde se parte. Há muito esquecidos, os Foz-Coenses perderam a fé no lavrar dos campos e querem emprego". O mesmo jornal<sup>4</sup> continuava: "À soleira, a grande oportunidade dos naturais não partirem, estancarem a sangria num concelho que, em 1864, tinha 11 613 habitantes, 17 mil em 1950 e, agora pouco mais de 11 mil, apesar do regresso de gente das ex-colónias.". Esta *grande oportunidade* parece, contudo, não ter sido suficiente para mobilizar uma participação do público local.

Os actores sociais<sup>5</sup> que mais se destacaram na participação da Audiência Pública, onde se registaram poucas intervenções, foram os agricultores, com três participações (apenas!) e os dirigentes políticos, com duas participações (!). Tal facto reforça a ideia de que numa comunidade rural o exercício de direitos cívicos é tradicionalmente menos intenso. Em Vila Nova de Foz Côa, com 30% da população empregue no sector agrícola, as poucas intervenções registadas na Audiência Pública sobre a construção da barragem centraram-se, principalmente, em interesses particulares, nomeadamente na afectação de terrenos utilizados para a agricultura. Se a barragem fosse construída muitos dos terrenos agrícolas do Município seriam submersos, pondo em causa a actividade profissional e principal fonte de rendimento de muitas famílias da região.

Com efeito, os conteúdos das poucas intervenções registadas na Audiência Pública sobre Foz Côa dirigem-se, sobretudo, para questões de impacte profissional (com excepção de uma única intervenção do público de âmbito arqueológico, por um especialista). A natureza das intervenções (ainda que escassas) retrata, assim, as principais preocupações da população: que

---

4 Diário de Notícias, 5 de Março de 1993.

5 Adopta-se a classificação dos actores sociais por grandes grupos, exposta em LOURENÇO, CRAVEIRO e ANTUNES (1997), proprietários agrícolas (agricultores), proprietários urbanos, técnicos, residentes, ecologistas, dirigentes políticos e outros dirigentes.

implicações directas terá a construção da barragem na estrutura económica local, ou seja, que actividades (agrícolas) serão afectadas e de que modo?

Numa região ruralizada do interior, como é o Vale do Côa, todas as infra-estruturas que se venham a construir são acolhidas com expectativa pela população que antevê um maior *desenvolvimento* para o Município, que passa pela valorização da região e pela criação de novos empregos. Contudo, manteve-se alguma reserva em relação á afectação de terrenos agrícolas. Na Audiência realizada foram, de facto, os agricultores que tomaram a palavra, ainda que o número de intervenções seja pouco significativo. Os agricultores transportaram para a audiência as suas principais preocupações — a terra e o seu uso — num Município com uma estrutura socio-profissional marcadamente ruralizada, onde a terra assume, também, um valor simbólico; para além de ser uma fonte de rendimento para muitas famílias na região é uma actividade formadora de uma identidade social.

Na Audiência Pública houve, contudo, uma referência clara às gravuras descobertas pela empresa que realizou o Estudo de Impacte Ambiental (Empresa Geral de Fomento): “Existem ou foram detectadas no decorrer dos estudos elementos com interesse do património arqueológico; destaca-se alguns abrigos de arte pré-histórica onde alguém conseguiu descobrir pintura já bastante antiga [...]. A sua inundação representa uma perda em termos de equipamento patrimonial, mas não tem tido qualquer espécie de procura em termos de público. Tem tido, no entanto, pontualmente, alguma procura em termos da comunidade científica.” [excertos da Audiência Pública, em 11 de Dezembro de 1991].

A descoberta das gravuras não constituía (provavelmente) um facto novo, principalmente para a população local *habituada* ao seu convívio, embora desconhecendo o significado real ou simbólico do seu conteúdo. A problemática da incompatibilidade entre a construção da barragem e a preservação das gravuras no seu contexto natural surgiu quando foi divulgada

e enfatizada pelos meios de comunicação social, mobilizando os meios científicos que publicamente expressaram as suas percepções e posições científicas, nem sempre convergentes para uma tese de consenso sobre o valor das gravuras.

A questão que se coloca é a de saber porque é que uma Foz Côa *globalizada*, com toda a envolvente mediática que tal facto acarreta e a intervenção especializada e acrescida de arqueólogos de várias nacionalidades, não incentivou uma participação local mais intensa a nível local e regional, onde a afectação da construção (ou não) da barragem seria mais próxima?

Esta globalização foi acompanhada por uma heterogeneização dos públicos participantes e interessados, pois a questão extravasou o contexto local e internacionalizou-se. Contudo, esta heterogeneização marginalizou o conhecimento das correntes de opinião locais e as motivações das populações locais residentes. Neste tipo de participação, heterogeneizada e globalizada, a ciência desempenhou, de facto, um papel fundamental para legitimar as diferentes opiniões que se foram construindo e, em simultâneo, assistiu-se à quase demissão participativa da população local, a mais directamente afectada, à medida que a problemática sobre a barragem ou gravuras rompia as fronteiras regionais.

As causas para esta demissão podem dever-se, em parte, ao carácter extremamente técnico e científico que tal discussão assumiu, assistindo-se ao aparecimento de *lobbies* científicos e políticos, a favor e contra a construção da barragem, mas sem consulta prévia aos habitantes locais que, igualmente, pouco se organizaram para expressar as suas opiniões. Esta relativa *inacção colectiva* da população de Foz Côa pode, ainda, explicar-se, conforme já defendido, pelo carácter técnico e científico da discussão, mas também pela relativa indiferenciação dos ganhos regionais em função das duas soluções em confronto: afinal, ambas as soluções (barragem ou gravuras rupestres)

orientavam-se para a valorização da região, em termos económicos (energéticos ou turísticos).

Esta relativa indiferenciação dos ganhos pode condensar-se na atitude do Presidente da Câmara local, inicialmente defensor da construção da barragem, mas apostado numa solução *win win* (de compromisso entre a barragem e a preservação das gravuras): “Na elaboração do Plano Director Municipal tinham sido consideradas as repercussões da obra no Município, designadamente as resultantes das estruturas a instalar pela EDP e do acréscimo significativo de presença humana durante a construção; isto a par de outros empreendimentos como sejam as vias de comunicação rodoviária, a navegabilidade do Douro e o terminal portuário do Pocinho. Tendo o Plano Director sido elaborado por um período de 10 anos, este período poderá vir a coincidir com o período da construção e aproveitamento hidreléctrico. Por último, de salientar a importância de salvaguardar o património arqueológico recuperável que deverá ser entregue ao Museu Municipal”. [excerto da Audiência referida].

O Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Foz Côa defende, assim, dois interesses associados localmente: a construção da barragem e a salvaguarda da gravuras, através da sua translação das margens do rio Côa para o Museu Municipal. Enfatiza desse modo a valorização da região que, para este dirigente local, passaria por um esforço concertado de aproveitamento das mais-valias da região — o aproveitamento hidroelétrico e a preservação do Património Histórico Universal descoberto.

O debate sobre o destino a dar às gravuras descobertas no Vale do Côa (transladadas, submersas ou mantidas no seu espaço natural), passou as fronteiras regionais: grupos políticos, cientistas, e Organizações Não Governamentais deram a conhecer os seus pontos de vista quanto à decisão mais racional a ser tomada; controvérsias públicas foram analisadas à luz da ciência. Após um período de impasse, em que o Poder solicitou pareceres

técnicos e científicos à Ciência sobre a problemática de Foz Côa, assistiu-se ao *despolitizar* da questão, remetendo-a para o debate entre cientistas. Ao científicarem o debate restringiram (os decisores) o espaço de discussão, evitando o seu alargamento à esfera política e pública e a perda de controlo sobre o processo (GONÇALVES, 1996).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/96 de 14 de Abril define “a decisão do Governo de preservar o complexo de arte paleolítica ao ar livre do vale do Côa [...]. Cumpre agora dar corpo ao objectivo de desenvolvimento social e económico articulado e integrado de uma região interior que, face à insuficiência de estruturas e meios com que se vem debatendo, tinha considerado a barragem como uma via de aceder a apoios indispensáveis ao progresso económico, e encontra agora no seu património arqueológico um recurso sucedâneo, susceptível de sustentar esse progresso”.

A decisão tomada não foi pacífica, por ter despoletado um amplo debate em que interesses antagónicos se sobrepunham, tornando-se por isso tarefa difícil chegar a um consenso que satisfizesse de igual modo todos os interesses envolvidos. A suspensão das obras da barragem e a decisão governamental de “criar o Parque Arqueológico do Vale do Côa, como forma de gerar investimentos e riqueza, não só através das actividades directamente ligadas à arqueologia como também das actividades tradicionais da região e de outras que contribuam para diversificar a sua base económica e aumentar a qualidade de vida” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/96), veio de alguma forma ao encontro das expectativas tanto da autarquia local como da comunidade científica dos arqueólogos.

O argumento aqui defendido, de que a decisão final seria do agrado destes dois grupos intervenientes (autarquia e cientistas), assenta no facto de que para a autarquia, que esperava com a construção da barragem uma maior dinamização das actividades económicas e sociais e o desenvolvimento do Município, com o Programa de Desenvolvimento do Vale do Côa existe, de

facto, (igualmente) a possibilidade de concretizar essas expectativas: não com a barragem, mas com o interesse turístico das gravuras.

Quanto ao grupo dos cientistas que defendiam a preservação das gravuras no seu ambiente natural, grupo esse *liderado* pela comunidade internacional de arqueólogos, também a decisão tomada pelo Governo vem de encontro aos seus interesses mantendo a possibilidade de estudar as gravuras e todo o vale, no seu contexto natural. A problemática de Foz Côa consolida, assim, em Portugal um novo domínio da relação entre a ciência e o poder, caracterizada pela *cientificação pública das questões*, na medida em que o poder político solicita à ciência o seu parecer fundamentado, antes daquele avançar com uma decisão final.

Assiste-se, igualmente, a um conflito (latente) de valores: valores materialistas, defendendo a construção da barragem e valores imaterialistas, a favor da salvaguarda das gravuras descobertas, da preservação do Património Histórico Universal que estas representam, com todo o seu valor simbólico. A construção da barragem teria um impacte a nível local e regional, mas os benefícios estender-se-iam a nível nacional, pois tratava-se do aproveitamento hidroeléctrico do rio Côa para fornecer energia ao país. A solução da preservação das gravuras no seu espaço natural poderá, por sua vez, induzir a criação de estruturas e serviços ligados à preservação do Património e de uma identidade cultural local, geradora de riqueza e mais-valias para a região.

De algum modo, o debate em torno da questão de Foz Côa ultrapassou as fronteiras regionais e foi internacionalizado, acabando por endogeneizar os efeitos da decisão final, recentrando a questão no desenvolvimento a nível local. A decisão final enuncia, também, o reforço da audição da ciência junto da classe política. O caso da problemática de Foz Côa abriu um precedente, pela sua importância, nas relações entre a ciência e o poder: a ciência *ganhou terreno*, um outro estatuto junto do poder político nas consultas sobre Estudos de Impacte Ambiental de grandes obras.

Esse novo estatuto conquistado pela ciência teve obviamente consequências para processos posteriores, como por exemplo o da nova travessia sobre o Tejo, da incineradora de resíduos industriais ou do Projecto Combo em que o poder e o público não dispensaram os pareceres científicos, configurando uma tomada de posição. Assiste-se, desta forma, a uma progressiva dependência da sociedade civil (BECK, 1993) em relação à ciência e ao conhecimento que esta produz.

## 2.2. A FUNÇÃO DA NATUREZA NO DESENVOLVIMENTO: A ECOLOGIA CONTRA OU A FAVOR DO EMPREGO INDUSTRIAL E DO DESENVOLVIMENTO LOCAL? OS CASOS DE ALMADA E DE ALJUSTREL

Se no ponto anterior se desenvolveu uma reflexão sobre o papel da ciência, como sustentadora de decisões políticas, neste ponto abordar-se-á o papel da natureza e a sua instrumentalização ao serviço de causas *desenvolvimentistas* ou ecológicas. A questão do relacionamento entre as sociedades humanas e a natureza, ou o modo como aquelas exploram os recursos naturais para seu benefício, não é recente e, provavelmente, trata-se de uma das questões mais antigas da humanidade.

As sociedades ditas primitivas desenvolviam uma relação mística com o mundo natural e, em particular, com as forças imanentes que *naturalizavam* o social envolvendo a explicação deste no âmbito da revelação de forças ocultas — residentes em objectos naturais. Não se pretende desenvolver uma antropologia do ambiente, mas tão só equacionar a função da natureza e, especificamente, a sua mobilização como força ou bloqueio do progresso económico.

Em relação a Vila Nova de Foz Côa, como se defendeu anteriormente, a ciência desempenhou um papel fundamental no sentido de circunscrever um **património** histórico e **cultural** — as gravuras rupestres. Será que a ciência, sujeita cada vez mais a uma contratualização e absorção pelas estruturas políticas e administrativas do Estado, desempenha igualmente um papel fundamental na definição e avaliação do **património natural**?

Argumentar-se-á que, nos casos que se apresentarão a seguir, o papel da ciência, embora importante, é insuficiente para configurar, em absoluto, uma decisão política. Se no caso anterior a decisão permaneceu refém da avaliação científica sobre a datação das gravuras e, logo, da sua importância patrimonial, nos casos em que está em jogo um património natural e a

possibilidade da sua utilização para fins industriais a ciência é incapaz de monopolizar a avaliação da importância desse património.

Por uma razão: é que a capacidade, maior ou menor, de renovação dos recursos naturais centraliza a questão do seu aproveitamento na própria possibilidade dessa renovação, i.e., do seu não esgotamento definitivo. Existem dois pressupostos principais a retirar desta razão, que se podem constituir em núdulos de investigação para as ciências sociais e humanas e, em particular, para uma Sociologia do Ambiente.

O primeiro é que a *questão do desenvolvimento* passou a ser a do *desenvolvimento sustentável*. Desde a Primeira Conferência das Nações Unidas para o Ambiente em Estocolmo, no início da década de setenta, que alertou para os perigos da poluição e degradação dos recursos naturais, até à Segunda Conferência no Rio, vinte anos depois, a questão do desenvolvimento foi recentrada na possibilidade de assegurar, para as gerações futuras, a renovação dos recursos naturais conhecidos ou, até, desconhecidos (decorrendo, daqui, a defesa da biodiversidade).

A poluição e degradação de recursos naturais implica, com efeito, uma sucessiva perda dos seus usos sociais e são, por isso, encaradas como comprometedoras do progresso económico. Para se ilustrar com um exemplo elucidativo: um certo nível de poluição da água pode torná-la imprópria para consumo humano mas, ainda, adequada para a rega agrícola. É o caso da reutilização de águas residuais para fins agrícolas, embora cientificamente os efeitos dessa reutilização não se encontrem, ainda, suficientemente conhecidos.

De qualquer modo, é admissível considerar que a poluição e degradação de recursos naturais inibe, progressivamente, os seus fins e consumos sociais. Uma floresta ardida inibe outros fins a que se poderia destinar a sua matéria prima. Porventura, a poluição e degradação ambientais libertará outros fins e

aproveitamentos sociais anteriormente bloqueados em termos de preservação da natureza. Uma vez ardida, uma floresta pode incentivar, nos espaços anteriormente apropriados pelas árvores, a urbanização!

O segundo pressuposto, que também se prende com a possibilidade de renovação de recursos naturais, assenta na ideia de que, embora a ciência seja incapaz de monopolizar a questão (ao contrário do que sucede quando está em jogo um património histórico e cultural, e sobretudo arqueológico como aconteceu no caso de Foz Côa), o *património natural é mais importante que o património histórico e cultural*, atendendo até à conhecida hierarquia das necessidades humanas (Maslow).

Esta ideia precisa ser justificada: é que as sociedades podem viver *sem memória*, não podem é viver *sem natureza*. Obviamente que toda e qualquer sociedade tem memória e esta é inesgotável, já que olhar para o passado é, de alguma forma, reconstruí-lo. O presente reinsere o passado de formas diversas e à luz de sistemas de valores que se vão actualizando e modificando. Num limite absurdo, não existe memória social e a sua sustentação material foi apagada, i.e., todos os vestígios do passado foram aniquilados.

Psicológica ou filosoficamente poder-se-á argumentar que viver sem memória é uma impossibilidade humana. É conhecido o paradoxo de Bertrand Russell de que Deus teria criado a humanidade há um instante atrás, mas teria cedido a esta a ilusão de um tempo e de um passado histórico profundo para que a humanidade não sentisse a angústia do tempo vazio, sem passado! A questão é aqui, no entanto, de ordem sociológica: a memória é uma construção social (como as nacionalidades) para facilitar a coesão de grupo baseada numa ancestralidade comum.

A função da memória, e da perpétua reconstrução do passado, é uma questão pertinente. A sociedade portuguesa, a sociedade mundial, poderiam

(sobre)viver sem as gravuras rupestres do vale do Côa? Evidentemente que sim. Uma parte do passado, ou a possibilidade material de o visitar naquele vale ter-se-ia extinto para sempre, mas a memória não se teria esgotado: nem a memória daquelas gravuras rupestres, havendo até outras soluções materiais para a sua preservação que requeriam a sua transferência daquele local. No vale do Côa impossibilitou-se, contudo, a solução *win win* defendida pelo autarca local: preservar as gravuras e construir a barragem!

A questão da memória social e da importância da sua perpétua reconstrução não é uma questão menor. Contudo, para exemplificar o que atrás se defendeu: a capacidade monopolizadora da ciência na avaliação e definição das possibilidades de decisão política é mais ténue quando está em jogo um património natural do que quando se joga a memória de outros tempos e, logo, um património histórico e cultural.

Porque, como se afirmou, *os povos podem viver sem memória* uma vez que, em caso limite, a poderão (re)construir para solidificar uma qualquer coesão social — não podem é viver *sem natureza*. Deste modo, compreende-se que as questões sobre a afectação do património natural mobilizem diversos sectores do conhecimento social em função da definição, sempre ambígua, dos limites da *sustentabilidade*.

Reforçando o que já se argumentou, as tendências desenvolvimentistas mais depressa serão bloqueadas por uma questão de património histórico e cultural do que de património natural. É que os *recursos naturais são renováveis*, submetendo a apreciação de grandes obras e de modelos de desenvolvimento à capacidade de carga e de renovação<sup>6</sup> dos recursos naturais afectados: a importância das gravuras rupestres reside, exactamente, na *impossibilidade absoluta da sua renovação*, da sua reprodução original.

---

6 Também variável em função das aplicações tecnológicas e científicas.

Assim, quando está em jogo o aproveitamento de recursos naturais ou a sua afectação para fins industriais o peso desse património natural afectado é negociável com base na sua renovação ou no seu não esgotamento. É neste jogo, de interesses e de valores sociais, que os poderes políticos são obrigados, muitas vezes e não sem incongruências, a optar entre a criação de emprego industrial<sup>7</sup>, sacrificadora de recursos naturais (embora se possa, então, admitir que esse sacrifício é parcial e temporário, devido à renovação desses recursos), e a preservação ecológica — ilustre-se com os casos de Almada e de Aljustrel, a seguir explorados.

---

7 A mesma linha de raciocínio servirá para a criação de complexos turísticos, urbanísticos ou com outros fins, considerando que toda a actividade humana e, em particular, as grandes obras, esgota recursos naturais. Contudo, um recurso natural tem-se mantido não renovável: o espaço.

### Os casos de Almada e Aljustrel

Os casos dos Municípios de Almada e de Aljustrel são paradigmáticos de uma incompatibilização institucionalizada entre a defesa do património natural ou ecológico e a criação de emprego industrial (pelo menos, em moldes tradicionais). Em Almada, o Estudo de Impacte Ambiental sobre a intenção de alargamento de uma actividade industrial ecologicamente impactante — liderada por uma indústria local — mobilizou a Câmara Municipal que preferiu defender o ecossistema sensível da Trafaria ribeirinha à possibilidade de criação de mais emprego industrial.

Com efeito, numa Audiência Pública bastante participada, realizada em 1994, e na qual se registaram situações inéditas (i.e., a impossibilidade prática de o proponente da Obra — vaiado! — defender o seu projecto e o abandono da Mesa da Audiência por parte dos representantes do poder central), a Câmara Municipal de Almada, pela voz de autarcas eleitos, não se inibiu de criticar o projecto industrial pretendido: "Nós estamos contra tudo que possa criar más condições de vida à população" [Presidente da Junta de Freguesia da Trafaria. Gravação audiovisual da Audiência].

Numa outra intervenção, a Presidente da Câmara de Almada apelou a uma racionalidade científica no sentido de rejeitar o projecto industrial, o que é revelador do privilégio da argumentação científica junto do poder político (também local), tendo convidado dirigentes nacionais ecologistas a contestar o projecto em apreciação: "Nós, na Câmara, vamos tomar a posição de dizer não de forma fundamentada [...]. Não basta dizer não quero, é preciso dizer porque é que não quero [...], é preciso que o técnico que fez o projecto esteja aqui para contestar o que foi dito pela Quercus." [gravação audiovisual da mesma Audiência].

Refira-se que o projecto pretendia expandir a actividade industrial na área da produção de óleo de soja, de girassol, de colza e de farelo, orientando essa

produção para o mercado externo, criando ao nível do Município de Almada 90 novos postos de trabalho directos e cerca de 320 indirectos (cfr. Estudo de Impacte Ambiental respectivo). O Estudo de Impacte Ambiental justificava esta expansão indicando como "principais elementos de decisão a proximidade do mar com acesso fluvial, o apoio efectivo das autoridades locais e a disponibilidade de armazenagem para grãos e produtos finais."

O projecto industrial em causa, segundo ainda o próprio Estudo de Impacte Ambiental, destinava-se a uma área sensível, mas "excêntrica face ao núcleo urbano, sendo constituída por um bairro de habitações degradadas." Esta *excentricidade* e o carácter suburbano das habitações (citado naquele Estudo) não bastariam, no entanto, para legitimar o projecto na lógica da edilidade local, nem a invocação da criação de mais emprego industrial.

Contudo, o atraso na ratificação do Plano Director Municipal local, devido a algumas dissensões com o poder central, retiraria legitimidade à Câmara de Almada para contrariar o projecto. Curioso é verificar que a decisão (do Governo) de não ratificação do Plano Director Municipal de Almada baseava-se em razões de defesa do património natural e ecológico, exactamente as razões que a Câmara local invocava para contrariar o projecto industrial pretendido: "O Plano Director Municipal de Almada não está em conformidade com a lei [...] prevendo utilizações do solo incluído na Reserva Ecológica Nacional que são incompatíveis com o regime de uso, ocupação e transformação" do solo classificado como Reserva Ecológica Natural (Resolução do Conselho de Ministros n.º 100/95).

A edilidade local parecia, deste modo, diminuída junto do poder central na força dos argumentos que movia contra uma indústria ribeirinha ao pretender, por um lado, contrariar a decisão da sua expansão industrial (em nome da preservação de ecossistemas naturais) e, por outro, transformar o solo classificado como Reserva Ecológica Nacional em "espaço industrial, espaço

de vocação turística, espaço de equipamentos, espaços urbanos e espaços urbanizáveis." (cfr. a mesma Resolução do Conselho de Ministros).

A posterior ratificação do Plano Director Municipal de Almada não conteve a Câmara Municipal local de exigir, publicamente (cfr. decisão de Câmara de 6 de Novembro de 1996), uma indemnização (!) de, pelo menos, um milhão de contos "por prejuízos causados ao Município e aos munícipes", apesar do documento ratificativo considerar que "se encontram ultrapassados os motivos que serviram de fundamento à recusa de ratificação do Plano Director Municipal de Almada." (Resolução do Conselho de Ministros nº5/97).

Outro caso de estudo considerado, sobre o Município de Aljustrel, solicitou também uma visão particular sobre a *(des)articulação entre os poderes local e central a propósito das questões ecológicas e do desenvolvimento*. Se no caso de Almada o conflito ultrapassou a sua fase de latência, para se tornar um conflito manifesto, no caso de Aljustrel a questão da criação da Reserva Ecológica Nacional, embora tendo gerado alguma *colisão de interesses* entre os poderes local e central, foi resolvida na fase de elaboração do Plano Director Municipal de Aljustrel.

O Município de Aljustrel tinha seguido com alguma expectativa a possibilidade de expansão da indústria extractiva, de massas e jazigos minerais, uma vez que estudos exploratórios, com base na geoestatística e na prospecção geológica, indiciavam a existência de reservas minerais ainda por aproveitar (cfr. entrevista realizada a dois responsáveis pela exploração mineira). No entanto, a classificação da área de eventual expansão mineira como Reserva Ecológica Nacional inviabilizaria o desenvolvimento da indústria extractiva. Esta inviabilização registou-se num momento político marcado pela progressiva desactivação da exploração mineira local que, em tempos, empregou mais de mil operários da região (este número diminuiu drasticamente para cerca de 200).

As razões da desactivação não se prendem, exclusivamente, com questões ecológicas: a rentabilidade da empresa depende das oscilações do dólar e do valor do zinco, nos mercados internacionais. No entanto, apesar de um período de ligeira subida das cotações do dólar e do zinco, no início de 1997, a decisão manteve-se, de paralisar a exploração mineira<sup>8</sup>. O Presidente da Câmara de Aljustrel, por duas vezes entrevistado pela equipa deste trabalho de investigação, mostrou-se sensível ao problema da expansão mineira, mas reconheceu a necessidade da criação da Reserva Ecológica Nacional. Num Estudo de Impacte Ambiental sobre uma unidade industrial, a localizar junto do complexo mineiro de Aljustrel, a posição do Presidente da Câmara local é peremptória na defesa da Reserva Ecológica Nacional: "a edilidade pretende preservar a qualidade ambiental do Município e pede esclarecimentos sobre os seguintes pontos (entre outros): será que é esta a melhor localização possível tendo em conta a área estar proposta para Reserva Ecológica Nacional e para classificação como Biótopo Corine?". [cfr. Actas da Consulta do Público].

Ainda sobre a possibilidade de expansão da indústria mineira, a Resolução do Conselho de Ministros nº138/95 é também peremptória — ratificando o Plano Director Municipal de Aljustrel: "nas áreas do Município [de Aljustrel] afectas ou a afectar à exploração de massas e jazigos minerais, e suas zonas envolventes, deverão ser observadas todas as disposições legais, devendo ser consultadas as entidades competentes em razão de matéria; nomeadamente [...] o Instituto de Conservação da Natureza."

Ainda durante o ano de 1997, torna-se pública uma possibilidade de reconversão com fins turísticos (!) do complexo mineiro, à semelhança da

---

<sup>8</sup> Segundo o Presidente do Conselho de Administração da Empresa de Desenvolvimento Mineiro (em entrevista concedida aos autores) — empresa responsável pela exploração em Aljustrel, entre outros locais.

reconversão turística das minas de pirite de Huelva, em Espanha, indiciando a formação de um parque temático mineiro em Aljustrel, com o objectivo de encontrar uma alternativa económica para aquela região alentejana. A solução prosseguida parece, assim, satisfazer-se na reconversão de uma actividade industrial extractiva na criação de uma oferta turística regional. Igualmente, em Foz Côa, a *solução final* da Barragem implicou o abandono do seu projecto industrial para se reconverter na criação de uma oferta turística qualificada e na promoção de uma região através da sua paisagem protegida. Tanto uma solução como outra resultaram de uma concertação entre os poderes central e local.

Em Almada, pelo contrário, a conflitualidade sulcada entre as diversas instâncias do poder central e local resultou na perda forçada de competências para o poder autárquico, envolvendo a legitimidade de (não) agir e de (não) decidir sobre algumas parcelas do território municipal (!). A ratificação do Plano Director Municipal de Almada, para além de tardia na perspectiva do poder local, inibe a Câmara Municipal de Almada de classificar como espaço industrial algumas zonas municipais (a Margueira), para as quais o Estado prevê outra ocupação dos solos, nomeadamente com a construção de habitações a custos controlados.

Também a área da Lisnave é excluída do Plano Director Municipal, o que suscitou o protesto público da Câmara de Almada que em comunicado (distribuído aos munícipes com a data de 16 de Janeiro de 1997) afirma que "a reestruturação da Lisnave não pode passar por cima do Plano Director Municipal. É uma questão de princípio, é uma questão inultrapassável. [...] o Plano Director Municipal é o Plano Director Municipal e a Lisnave é a Lisnave!".

Poder-se-á, contudo, argumentar que em situação de conflito entre os poderes central e local, no que diz respeito à gestão dos territórios, é este último que perde em favor do primeiro, pois a invocação do interesse nacional legitima

qualquer *ultrapassagem* de interesses locais ou regionais. É tentador considerar aqui que uma vocação centralizadora do Poder, que serviu de base à sua estruturação enquanto mecanismo privilegiado de acção e decisão políticas nacionais, tende a anular, ou no mínimo a controlar, as autonomias regionais.

Esta vocação centralizadora faz do Estado o intérprete último, e muitas vezes o único, dos interesses nacionais. A amplitude destes interesses prende-se, cada vez mais, com condições de vida e, também, ecológicas de sustentabilidade onde a criação de áreas protegidas desempenha um papel importante para a preservação da natureza. Porventura, à medida que se protegem certos espaços abandonam-se outros à vertigem da urbanização e das grandes infra-estruturas. Tratar-se-á de uma gestão nacionalizada dos espaços, que protege certos espaços naturais ou agrícolas e *desprotege* outros. A criação da Reserva Ecológica Nacional e de áreas protegidas obedece, assim, a um princípio nacional irrefutável por parte dos poderes locais, bem como a adopção da Rede Natura 2 000: a natureza deve ser protegida!

Este princípio é, no entanto, discutível quando o problema do emprego e da preservação da natureza se cruzam de forma dilemática. Caberá, em última instância, ao poder central a difícil opção entre a criação de emprego industrial (grande empregadora em certos contextos regionais industrialmente pouco especializados, como em Aljustrel) e a preservação da natureza.

Como já se referiu, a questão do desenvolvimento transforma-se na questão da *sustentabilidade*, muitas vezes reduzida a uma dimensão meramente ecológica, dos próprios modelos de desenvolvimento e dos seus efeitos impactantes. As sociedades não podem evacuar a natureza ou viver fora dela, mas podem moldar a sua memória e a (re)interpretação do passado e (sobretudo) do futuro à exigência de um *desenvolvimento sustentável*. Mas, e a propósito do presente?

Sublinha-se, aqui, uma questão crucial que foi corajosamente apresentada pelo Prémio Nobel da Economia em 1989, Robert Solow, admitindo-se a superioridade moral de um *desenvolvimento sustentável* e, sobretudo, a necessidade material de subjugar os impulsos desenvolvimentistas a uma renovação sustentável dos recursos naturais: sustentabilidade e equidade inter-geracional, sim — mas e a propósito da desigualdade actual? (Relatório do Desenvolvimento Humano, 1996): "há pelo menos uma razão tão forte para reduzir as desigualdades actuais (e provavelmente mais forte) como para nos preocuparmos com a incerta situação das gerações futuras. Aqueles que são tão insistentes sobre o não infligir pobreza ao futuro têm de explicar porque não atacam a ainda mais elevada prioridade de reduzir a pobreza actualmente."

Estará a natureza destinada a ser instrumentalizada pelos poderes central e supra-estatais e a servir como *objecto de chantagem* face ao futuro da humanidade? Será admissível, em nome de uma preservação do equilíbrio ecossistémico global, sacrificar empregos dos quais dependem, pontual e regionalmente, populações locais? Será que o argumento de que os interesses nacionais — e naturais — são *superiores* aos interesses locais — e sociais — é suficientemente convincente e amenizador das consciências políticas?

Estas interrogações são tanto mais pertinentes se considerarmos que a intervenção e conhecimento científicos são limitados e, muitas vezes, activados em contextos de incerteza e de risco. Uma ciência geminada com o poder político que recuse a relatividade da produção do seu conhecimento e a dependência, metodologicamente construída, de toda a avaliação científica apenas pode estimular governos antidemocráticos e tornar emergente um sistema político e decisional dominado por *geocratas* (BÉNEY, 1996).

Emprego ou ambiente? A questão não pode ser dicotomizada, no sentido de sacrificar um a outro, sendo necessário casar o emprego com o ambiente (e

com a segurança). Em 1997, por diversas ocasiões, uma delegação de mineiros de Aljustrel deslocou-se a Lisboa, centro do poder nacional político, para exigir a continuidade da exploração mineira. Noutros Países da União Europeia a questão do encerramento das minas suscitou violentas reacções (nomeadamente na Alemanha), atendendo a uma mobilização sindical e política mais vincada.

Terá a Europa que sacrificar empregos actuais em nome da sustentabilidade ecológica ou a solução resumir-se-á a uma questão de força de *lobbies* junto dos poderes de decisão? De uma forma ou de outra, definitivamente, a natureza constitui hoje uma arma política e um instrumento de discriminação de competências entre as diversas instâncias do poder. Nacionalmente, a questão da Reserva Ecológica Nacional e, a que se segue, da Rede Natura 2 000 o comprovarão.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho de pesquisa e de reflexão que suportou esta obra incita a tecer algumas considerações finais, que se julgam importantes para uma melhor compreensão acerca dos processos de ordenamento do território e da influência, nesses processos, da participação pública. A ordem destas considerações é arbitrária, independente da sua importância.

Em **primeiro lugar**, destaca-se a dificuldade de compatibilizar certas imagens do progresso material ou do desenvolvimento local com a preservação da natureza. Exemplos paradigmáticos desta incompatibilização são os casos de Almada e de Aljustrel. Esta incompatibilização não é, no entanto, absoluta e, sendo relativa, contribui para gerar algum grau de ambiguidade nas posições políticas que são tomadas por diversas instâncias do poder central e local.

Em **segundo lugar**, o carácter técnico de diversos documentos colocados à apreciação do público não é proporcionador duma discussão alargada no domínio do ordenamento do território. Contudo, não se assiste a uma cientificação absoluta da decisão final. Nas questões que envolvem a relação entre a preservação ecológica e a criação ou manutenção de emprego — sobretudo emprego industrial e tradicional (potencialmente mais impactante em termos ecológicos) — a ciência é incapaz de monopolizar a decisão e a afectibilidade social convoca a participação dos próprios grupos sociais afectados (caso de Aljustrel).

Assim, em **terceiro lugar**, registre-se que a participação pública e, sobretudo, a intensidade desta, é mais motivada pela afectação de interesses particulares<sup>9</sup> do que pela defesa de interesses difusos, como a defesa de ecossistemas ou da preservação da natureza. Considera-se, pois, que a

---

9 A intensidade da participação depende da agregação de interesses particulares.

participação se encontra muito relacionada com a percepção social de afectibilidade próxima e directa. Contudo, a percepção dessa afectibilidade não constitui o único factor facilitador de uma participação pública, podendo-se discriminar outros factores de ordem social, institucional, local e nacional (Figura 1).

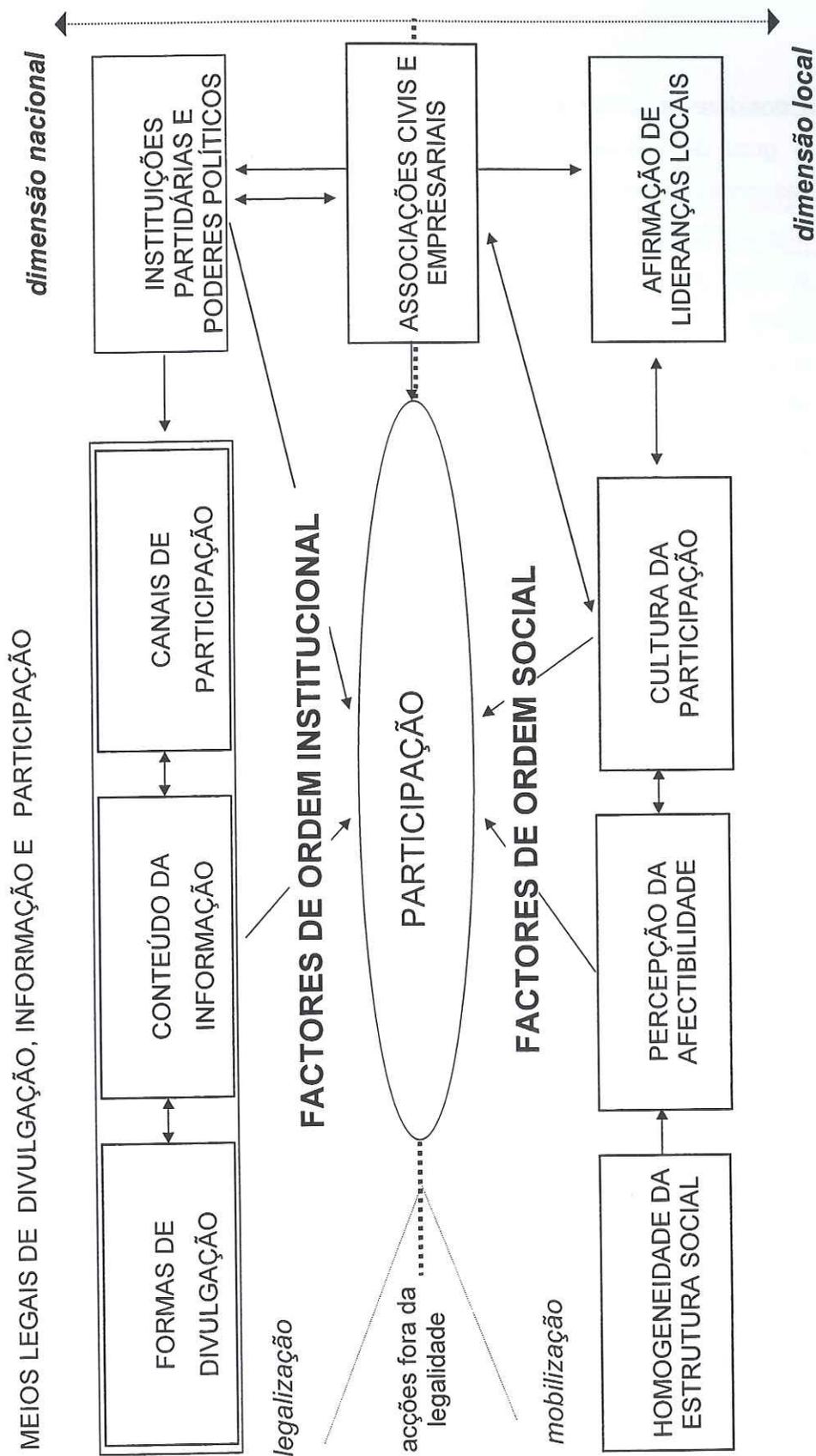
Como se pode observar, considera-se que, numa dimensão nacional, as instituições privilegiadas de acção política, e de produção dos meios condicionadores da própria acção e comunicação políticas, são as instituições partidárias e os poderes políticos instituídos<sup>10</sup>, considerando que a designada *sociedade civil* é sufocada pelo aparelho do Estado (SANTOS, 1994). Nestes aspectos, de acção e comunicação políticas, o registo do caso barragem/gravuras rupestres no Côa encontrou-se plenamente *nacionalizado* (se não internacionalizado) e monopolizado por instâncias do poder político e do conhecimento científico.

Numa dimensão local há, contudo, que considerar a afirmação de lideranças numa forma *espontânea*, alicerçada em apoios locais ou regionais, orientada para exprimir interesses diversos (condensados em Organizações Não Governamentais e associações empresariais), e com capacidade de influenciarem a *cultura de participação*<sup>11</sup>.

10 Inclui-se aqui o poder local (e as futuras instâncias regionais) por este representar, inequivocamente, a legitimidade do Estado nacional e se encontrar inserido numa rede de competências e de delegações políticas a uma escala nacional, institucionalizada e legalizada.

11 Esta cultura de participação compreende a leitura social de uma experiência anterior em actos de participação, a confiança depositada nos decisores políticos e a eficácia dos mecanismos de monitorização das decisões e de avaliação das políticas.

FIGURA 1: OS FACILITADORES DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA



Considere-se, ainda, que a homogeneidade da estrutura social local influencia o grau de percepção da afectibilidade e que é esta, e não aquela, a responsável pela mobilização para a participação pública. Julga-se, assim, que a relação entre a estrutura social e a participação pública é uma relação espúria e que deve ser mediada por factores de percepção e de intersubjectividade. Mais uma vez o caso de Aljustrel suporta esta leitura, pois a percepção social dos prejuízos derivados do encerramento das minas estendeu-se a toda uma povoação, onde praticamente em cada família se pode apontar um mineiro (ou ex-mineiro).

Destaque-se, ainda, o papel intermediário das associações civis (Organizações Não Governamentais) e empresariais que, situadas entre os níveis local e nacional, assumem um protagonismo particular, nomeadamente na relação com os poderes políticos, na (re)formação de uma cultura da participação e como plataformas de afirmação e rotação política de lideranças (as gravuras rupestres foram, também, um pretexto de competição eleitoral).

Saliente-se, no entanto, que os factores facilitadores da participação, enunciados na Figura 1, podem remeter para uma mera apreciação das formatações legais e institucionais (num nível nacional) e das motivações sociais que suportam a participação pública (num nível local), mas representa uma *grelha analítica* possível e enquadradora de análises sociológicas sobre outros processos de participação.

Em **quarto lugar**, a permutabilidade de mecanismos de participação pública, em Estudos de Impacte Ambiental e em Planos Directores Municipais, deve ser também equacionada. Defende-se, por um lado, a realização de Audiências sobre Estudos de Impacte Ambiental no seio de comunidades potencialmente afectadas. Estas Audiências devem ser activadas em escolas locais ou em colectividades, retirando a carga política da iniciativa municipal da realização de Audiências (o que poderia explicar a fraca participação da

população de Foz Côa nos momentos legais para esse efeito ou em outros casos de consulta pública).

Também as apresentações públicas de Planos Directores Municipais devem multiplicar os locais de exposição em instituições não afectas à Câmara Municipal. Este princípio pode ser enunciado como o *princípio da desmunicipalização*. Poder-se-ão, ainda, resumir outros princípios a ter, igualmente, em consideração.

Assim, se a discussão de Planos e projectos de obras deve ser efectuada sem uma excessiva carga de iniciativa municipal (princípio já enunciado), defende-se que esta discussão deve ser efectuada ao nível da freguesia e não do Município (*princípio da proximidade*), e atendendo às infra-estruturas projectadas e usos dos solos admitidos para as respectivas áreas das freguesias (*princípio da afectibilidade*). Estes dois últimos princípios explicam, em parte, a forte mobilização da população da Freguesia da Trafaria, em Almada, nos períodos de participação pública aí analisados (a uma escala de Freguesia).

Em **quinto lugar**, saliente-se a fraca ressonância da participação pública na formação duma decisão final, que pode não ultrapassar a instigação para algumas alterações de pormenor — alterações dependentes, em parte, da própria natureza das reclamações enviadas, maioritariamente sobre interesses particulares e afectação de terrenos<sup>12</sup>.

Em **sexto lugar**, a fraca capacidade de avaliação técnica, por parte das Câmaras Municipais, fragiliza a posição destas junto do poder central para propor as soluções ou as alternativas que aquelas julgarão mais consonantes com o respeito dos interesses dos munícipes ou com uma perspectiva própria

---

12 Convida-se o leitor a consultar o material de pesquisa que foi desenvolvido pelos autores sobre a participação pública, com destaque para o Plano Director Municipal de Torres Vedras, LOURENÇO, CRAVEIRO e ANTUNES, (1997). Por este Município não constituir um estudo de caso apresentado na presente obra não se desenvolvem aqui mais considerações..

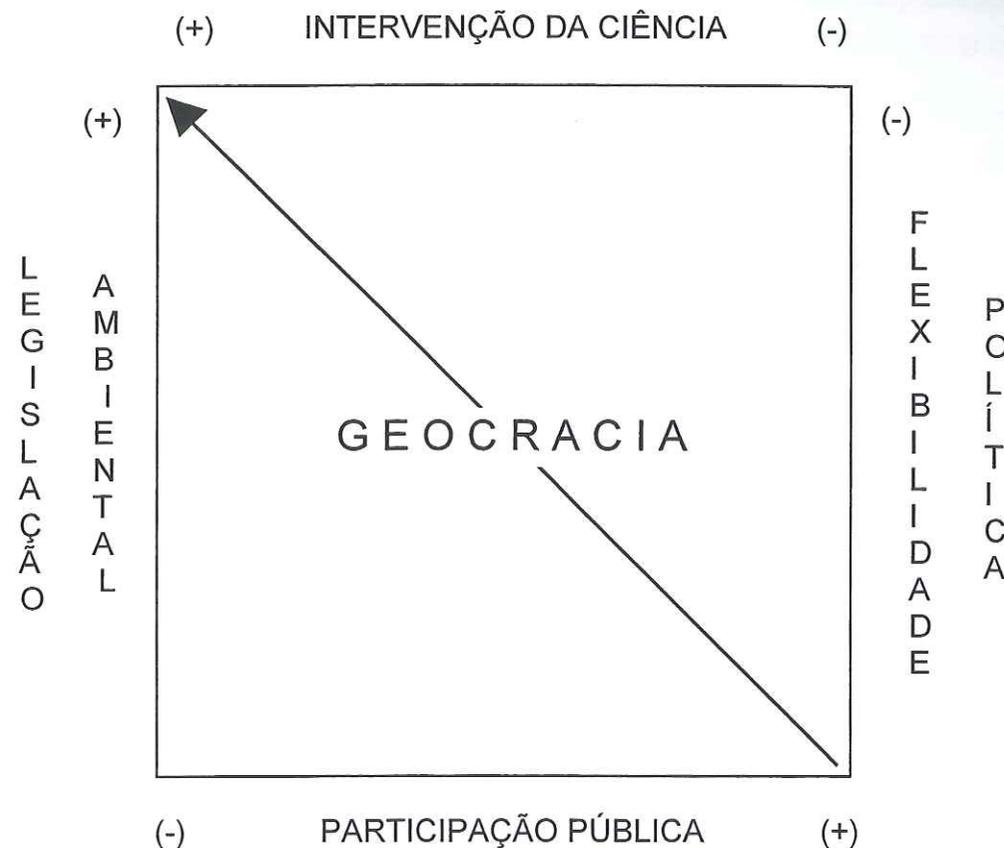
sobre o desenvolvimento local. Resulta desta fraca mais-valia técnica camarária a encomenda da elaboração dos próprios Planos Directores Municipais a empresas especializadas e com cobertura nacional.

Considere-se ainda, para além da insuficiência técnica camarária, a desigualdade de relações de autoridade entre os poderes central e local (bem patente no caso de Almada), corporizada na hierarquia das figuras de planeamento, no modelo de acompanhamento e de ratificação de Planos Directores Municipais e no processo de licenciamento de grandes infra-estruturas. A eventual criação de Regiões Administrativas poderá, dado o seu estatuto intermédio entre o local e o nacional, representar um factor de reequilíbrio ou de reaproximação entre os poderes central e local, discussão que, contudo, transcende a natureza desta obra.

Em **sétimo lugar**, a relação entre a ciência e o poder adquire um novo estatuto, revigorado na cientificação relativa das decisões. Esta cientificação, se exercida sem a necessária reflexividade científica, para a qual o papel das ciências sociais e humanas se julga fundamental, pode assumir aspectos de governação geocrática (cfr. Figura 2). Sobretudo, se o privilégio da defesa da natureza e da sua regulamentação alienar direitos de cidadania. Esta perda de cidadania só pode ser agravada pela falta de cultura científica do(s) público(s) e pela contratualização da ciência, quando esta contratualização dispensa a realização de contra-análises ou o confronto de resultados entre equipas diferentes de cientistas.

O caso das gravuras do Côa é paradigmático desta cientificação das decisões. Contudo, dada a competição registada entre equipas de cientistas diferentes, competição que ultrapassou as fronteiras nacionais, a reflexividade científica saiu reforçada, com o recurso a diversas análises sob metodologias diferentes. Apesar desta competição, que se julga salutar, a decisão final não deixou de se encontrar refém de uma conclusão científica.

FIGURA 2: A GEOCRACIA NA CIENTIFICAÇÃO DAS DECISÕES



Em **oitavo lugar**, o papel dos media tem funcionado como um instrumento de mediação, entre o público, por um lado, e os poderes políticos e a ciência, por outro. Mas esta mediação acarreta a descontextualização da participação, globalizando (ou *nacionalizando*) as questões e banalizando a argumentação científica (de que a polémica sobre a datação das gravuras de Foz Côa é, mais uma vez, um exemplo elucidativo).

A mediatização cria a ilusão da participação através da ampla divulgação de um mesmo *facto real* tornado *acontecimento* (mediático). A contracção do tempo e do espaço inscrito nos *mass media* ou, por outras palavras, na globalização do local produz a *proximidade instantânea ao acontecimento* (BAUDRILLARD, 1996) através do seu duplo: a informação.

Se esta informação é cientificada a alienação do(s) público(s) ocorre, por um lado, num contexto ilusório de participação, através da envolvimento dos *mass media*. Por outro lado, a participação de públicos locais — em *tempo real* — em Audiências ou em sessões de divulgação de Estudos de Impacte Ambiental ou de Planos Directores Municipais assume, também, uma forma ilusória.

Esta forma ilusória de participação encontra-se contida na própria instantaneidade do acto de participar — em *tempo real* — se essa participação não produzir outro efeito que não a sua própria audiência. A importância de responder à participação do(s) público(s) obrigará a desenvolver mecanismos de retroacção motivadores e desencadeadores de uma decisão mais consciente (leia-se mais politizada), contribuindo para reforçar o lugar da cidadania e revalorizando o deferimento — temporal e reflexivo — entre o problema (ordenar o território) e a sua (re)solução.

Mais tempo para decidir não significa, necessariamente, uma decisão melhor. Entende-se, contudo, que uma decisão ponderada, com base num equacionamento mais esclarecido sobre as questões sociais e científicas, pode nem sempre ser a melhor solução, mas é seguramente uma solução melhor aceite e a que melhor distribui as responsabilidades sociais das suas consequências (o tempo de decisão, a propósito de Foz Côa, jogou nitidamente a favor das gravuras, co-responsabilizando diversas entidades e instâncias de poder pela sua preservação).

Por último e em **nono lugar**, como balanço civilizacional a propósito das questões ambientais e do ordenamento do território, a globalização dos danos ambientais parece solicitar a harmonização das políticas de ordenamento do território e a submissão do *local* a uma dimensão *global*, planetária. Contudo, esta submissão é improvável, atendendo, por um lado, à diversidade regionalizada dos próprios danos ambientais, cujas consequências estão longe de serem uniformes em todo o planeta (YEARLEY, 1996: 98). Um Estudo de Impacte Ambiental sobre a barragem do Côa, para lá dos aspectos arqueológicos, não poderia apresentar as mesmas conclusões se a mesma barragem fosse destinada a qualquer outro rio ou vale.

Por outro lado, a diversidade sociológica, de uma região para outra, impõe também considerações de ordem particular a propósito da intensidade e das motivações de uma participação pública. Em situação extrema, cada caso é único em todas as suas especificidades, o que não contraria a capacidade de uma leitura agregada de situações, como a operada nesta obra. Em termos civilizacionais e *globais* a tendência é para a fragmentação e heterogeneização das condições ecológicas e sociais, o que requer a desconstrução científica do discurso da globalização e o privilégio metodológico dos estudos de caso, aprofundando-se as particularidades destes sem, contudo, inibir a reconstrução de uma totalidade ilegível.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- BAUDRILLARD, J. (1996) – **O Crime Perfeito** – Ed. Relógio d'Água, Lisboa.
- BECK, U. (1993) – **Risk Society; towards a new modernity** – Sage Pub., London.
- BÉNEY, G. - *La Montée des Géocrates* - in THEYS, J. e KALAORA, B. (1992) - **La Terre Outragée; les experts sont formels!** - Éditions Autrement, Paris: 233/43.
- BIRNBAUM, P. – *Conflitos* – in BOUDON, R. (1995) – **Tratado de Sociologia** – Ed. Asa, Porto.
- BUTTEL, F. - *Sociologie et Environnement: la lente maturation de l'écologie humaine* – **Revue Internationale Sciences Sociales** - n.º 109, 1986: 359/79.
- CATTON, R. e DUNLAP, E. - *Environmental Sociology* - in **American Review of Sociology** - 1979, n.º 5.
- COTGROVE, S. e DUFF, A. - *Environmentalism, Middle-Class, Radicalism and Politics* - in **Sociological Review** - Vol. 28, nº2, 1980: 333/51.
- GIDDENS, A. (1997) – **Para além da Esquerda e da Direita** – Ed. Celta, Oeiras.
- GODINHO, V. M. (1975) – **Estrutura da Antiga Sociedade Portuguesa** - Lisboa
- GONÇALVES, E. (1996) – **Ciência e Democracia** – Ed. Bertrand, Venda Nova.
- KALAORA, B. (1992) – **La Terre Outragée; les experts sont formels!** – Ed. Autrement, Paris.
- LOURENÇO, N., CRAVEIRO, L. e ANTUNES, A. (1997) – **O Ordenamento do Território e a influência da Participação Pública nos Processos de Decisão** – Universidade Atlântica, Oeiras.
- PNUD (1996) – **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano/1996** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ed. ONU.
- SANTOS, B. S. (1994) – **Pela Mão de Alice, o social e o político na pós-modernidade** – ed. Afrontamento, Porto.
- YEARLEY, S. (1992) - **A Causa Verde: uma sociologia das questões ecológicas** – Ed. Celta, Oeiras.
- YEARLEY, S. (1996) – **Sociology, Environmentalism, Globalization** – Sage Pub., London.

## FICHA TÉCNICA

- **Título:**  
O ordenamento do território e a influência da participação pública nos processos de decisão
- **Autores:**  
Nelson Lourenço  
João Lutas Craveiro  
Ana Lúcia Antunes
- **Impressão:**  
Aço – Artes Gráficas
- **Edição:**  
EIA – Ensino, Investigação e Administração, S.A.
- **Data da Edição:**  
Maio de 1998
- **Tiragem:**  
400 exemplares
- **Depósito Legal:**  
124079/98
- **ISBN:**  
972-97787-0-1