

The background of the cover is an aerial map showing a complex network of rivers and streams. The water bodies are depicted in shades of blue and grey, while the surrounding land is shown in yellow and orange tones, indicating different types of terrain or vegetation.

as amenidades rurais

um contributo para o desenvolvimento de zonas desfavorecidas

António Covas



Colecção
Estudos e Análises

8

**AS AMENIDADES RURAIS:
UM CONTRIBUTO PARA O DESENVOLVIMENTO
DE ZONAS DESFAVORECIDAS**

António Covas

Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural
Lisboa, 1999



UNIÃO EUROPEIA

Fundo Europeu de Orientação
e de Garantia Agrícola

AS AMENIDADES RURAIS:
UM CONTRIBUTO PARA O DESENVOLVIMENTO
DE ZONAS DESFAVORECIDAS

ÍNDICE

INTRODUÇÃO: Territórios, espaços de oportunidade	5
I. Notas para um discurso ideológico sobre as amenidades rurais.....	7
1. A valorização social e política de uma cultura específica dos territórios rurais – espaços de oportunidades	10
2. Uma nova geração de direitos: do ordenamento, da conservação e da gestão agro-ambiental.....	11
3. As normas de referência em matéria de padrões de protecção-conservação agro-ambiental	13
4. Acção colectiva e novos direitos de propriedade	14
5. A conceptualização da política pública	15
II. As amenidades rurais: definição, características e categorias.....	17
1. Definição de amenidades rurais.....	19
2. As características das amenidades rurais.....	20
3. As categorias de amenidades rurais.....	22

III. O processo político de produção de amenidades rurais	25
1. Questões básicas do processo político de produção de amenidades	27
2. A dinâmica do processo político das amenidades rurais	29
IV. A conceptualização da política pública e as amenidades rurais	35
1. Os conceitos como teoria sistémica da estratégia conservacionista.....	37
2. Enquadramento normativo, interesses difusos e novos agentes de conservação da natureza e da biodiversidade	40
3. Conceptualização, modelo de gestão e instrumentos de regulação da produção de amenidades rurais	44
V. Conclusões	49
BIBLIOGRAFIA GERAL.....	53

INTRODUÇÃO

Territórios, espaços de oportunidade

No tempo de vertigem em que vivemos, não houve tempo para conceber e praticar uma verdadeira cultura do território. Fizemos, por isso, uma gestão imprudente dos territórios. De um lado, congestionámos território, de outro, desqualificámos território. Entendemos o território como um enorme recipiente, qual terra de ninguém. O produtivismo dominante privatizou os benefícios e socializou os prejuízos. O território tornou-se numa espécie de «caixa geral dos depósitos e das entropias do sistema». As feridas, profundas e superficiais, estão à vista de todos. O território, sistema vivo e quadro de vida, foi perdendo variedade e diversidade e, sobretudo, oportunidade. Perdeu espessura interna, capacidade relacional, articulação interna e externa. Tornou-se um espaço-problema em vez de um espaço-oportunidade. Excesso de intensificação, nuns casos, excesso de extensificação, noutros casos. Em ambos os casos, uma descida substancial dos padrões de qualidade de vida dos cidadãos. Reduzindo-se a diversidade, aumentou a disparidade. Reverter, hoje, esta situação parece uma tarefa quase impossível.

O egoísmo da geração actual reduz a margem de liberdade das gerações futuras. Os factos duradouros e multiformes de estabilidade e vitalidade de qualquer sistema complexo têm dificuldades em encontrar espaço nas políticas públicas para o pretendo desenvolvimento. O País, enquanto organização do espaço territorial, revela-se incapaz de superar o profundo manto conservador que o abafa. E, no entanto,

o território, os territórios, enquanto espaços de oportunidade, permanecem na expectativa, aguardando que o seu enorme potencial seja tido em devida conta. É assim, também, com os territórios rurais. Os mercados, as políticas, as disciplinas científicas, os grupos de interesse, tardam em fornecer sinais de esperança aos territórios rurais, que se desqualificam e despovoam. É certo que existem alguns sinais. Tímidos, porém. Começa, agora, a falar-se de amenidades rurais enquanto instrumento útil para o desenvolvimento rural. É, no entanto, um modesto contributo. Faltará, sempre, um ideário ou uma ideologia de refundação ou desenvolvimento dos territórios enquanto espaços de oportunidade.

I.

**Notas para um discurso ideológico
sobre as amenidades rurais**

Os territórios rurais possuem muitos atributos e qualidades: fauna e flora, ecossistemas particulares, paisagens humanizadas, modos de povoamento, sítios históricos, aldeias exemplares, tradições seculares, manifestações ancestrais, etc. Na retaguarda destes atributos está, quase sempre: actividade agrícola, autoconsumo, economia local, técnicas, tecnologias e processos produtivos operando em sintonia com o agro-ambiente envolvente. Naturalmente, devido à dispersão e atomicidade da propriedade, das explorações e das produções, a distribuição daqueles atributos pelo território é muito variada e heterogénea. Acresce que a modernização tecnológica e produtivista, se por um lado estandardizou processos e produções, por outro, pulverizou, ainda mais, os modos tradicionais, desvitalizando, do mesmo passo, os atributos e qualidades que vinham de trás. Por falhas de mercado, por falhas de política, por erros dos homens, mas também pela urbanização, industrialização e terciarização das economias rurais, a fronteira das possibilidades da produção das economias agrícolas dos territórios rurais reduziu-se drasticamente, ao menos quando aferida pelos padrões dominantes da economia moderna. Surgem, assim, os territórios-problema, ou seja, pessoas, recursos e territórios devolutos, classificados como ineficientes à luz dos critérios vigentes e dominantes. Os modos de consumo fizeram o resto. As estruturas de distribuição agro-alimentar foram-se autonomizando da produção interna, gerando uma espécie de democracia alimentar generalizada.

Neste contexto, fazer um discurso ideológico reconstrutivo, que não seja, não pode ser, revivalismo neo-ruralista, convenhamos que não é tarefa fácil. E, no entanto, é uma tarefa imprescindível e incontornável, ao menos para os territórios rurais mais desfavorecidos onde as oportunidades escasseiam.

Conhecemos, de antemão, as dificuldades em elaborar este discurso, porque se ele decorre das necessidades, decorre, sobremaneira, das aspirações das populações, rurais e urbanas. De facto, são as aspirações que fazem ressurgir o discurso ideológico, um novo ideário para o desenvolvimento rural. Das aspirações para a procura, desta para os produtos e os mercados. Enquanto aspirações reportam-se a um valor, a uma preferência ainda não revelada por um mercado, por intermédio de um preço. O mercado não existe ou existe de forma difusa, logo sinaliza mal o produto emergente. Neste sentido, pode mesmo falar-se de uma economia da cultura, de uma economia das aspirações, de uma procura diferida ou potencial sobre a qual importa trabalhar para que a distância entre oferta e procura de amenidades possa ser devidamente encurtada. Vejamos, de perto, alguns dos possíveis pontos de aplicação desse novo discurso ideológico sobre as amenidades rurais.

1. A valorização social e política de uma cultura específica dos territórios rurais – espaços de oportunidades

A lógica de crescimento económico das últimas décadas assenta no pressuposto, verificável, de que as populações se deslocam em direcção aos empregos.

Como o território se encontra diferencialmente dotado de recursos, os empregos, naturalmente, localizam-se onde esses recursos adquirem massa crítica suficiente para serem explorados economicamente à luz dos critérios dominantes, que consideram e determinam horizontes temporais de vida útil dos investimentos cada vez mais curtos. Dito de outro modo, o tempo curto segrega o tempo longo. A massa e a escala determinam o preço nos territórios congestionados. Nos territórios rarefeitos, por falta de massa e de escala, os recursos ficam expectantes. Nos territórios saturados, devido justamente a esta característica, os capitais são obrigados a circular cada vez mais rapidamente sendo que a destruição dos activos obsoletos é superior às procuras emergentes. Cria-se, por outro lado, sobrecapacidade e subutilização, ou seja, desperdício. Eis a lógica do prisioneiro em pleno funcionamento. Procuras saturadas, de um lado, procuras potenciais, de outro, que, no entanto, não se conseguem afirmar. Restam as procuras externas. Mas estas são muito contingentes, como se sabe, e muito mais exigentes. Trata-se, obviamente, de procuras complementares. O que não se pode excluir, em nome de uma lógica diferenciada de desenvolvimento, é que os empregos se desloquem até às populações, que se dê

uma oportunidade aos territórios expectantes. Em nome da equidade dos serviços universais mas também em nome da eficiência dos recursos que lá moram. Em nome do aprofundamento do conceito de qualidade de vida. Em benefício da espessura e da textura dos territórios rurais à espreita de oportunidade. Com efeito, parece não se dar conta de que o desenvolvimento duradouro destes territórios não só aumenta a sua procura como reduz o congestionamento dos territórios saturados. Ao contrário do que afirma a teoria económica tradicional, neste caso o custo de oportunidade funciona inversamente. Contra a lógica do tempo curto. Em benefício da lógica do tempo longo. Com efeitos positivos a longo prazo para as duas categorias de regiões. Por isso, a valorização social e política de uma cultura específica dos territórios rurais deverá assentar na deslocação dos empregos e não na deslocação das populações. Que a política pública cumpra as suas obrigações nesta reorientação da política de desenvolvimento.

2. Uma nova geração de direitos: do ordenamento, da conservação e da gestão agro-ambiental

A ideologia afirma-se, também, no plano dos direitos. Sucessivas leis de base dizem-nos que nos encontramos, de algum modo, no plano dos direitos político-ideológicos: a lei de bases do ambiente, a lei de bases do desenvolvimento agrícola, a lei de bases da política florestal, a lei de bases do ordenamento do território, entre outros diplomas com a mesma natureza transversal como a reserva agrícola nacional e a reserva ecológica nacional. Mais recentemente, a estratégia de conservação da natureza. Aguarda-se, para breve, o programa nacional de políticas de ordenamento do território.

Dizemos direitos político-ideológicos porque todos eles se referem a princípios, objectivos gerais e específicos, conceitos operatórios, programas e políticas.

A todos, ou quase todos, faltam os instrumentos regulamentares, a logística técnico-administrativa, os planos operacionais, os recursos humanos, os corpos de inspectores, a estrutura de investigação apropriada, as organizações associativas correspondentes, os envelopes financeiros adequados. E em todos, ou quase todos, a estratégia de desenvolvimento socioeconómico inerente aos territórios delimitados que compatibilize, de forma duradoura, bem-estar das populações abrangidas

e conservação da natureza. A situação actual situa-se, algures, entre os direitos adquiridos, geralmente ao redor do tradicional conceito de direito de propriedade e direitos expectantes ou emergentes tal como podem decorrer de uma teoria das expectativas legítimas. Estamos perante um processo político, por excelência, de geração de novos direitos. Como todos os processos políticos, há um trabalho penoso de gestão de interesses e administração de compromissos que está por fazer. Que dá azo a discrecionariedades administrativas, que os direitos adquiridos se esforçam por justificar. Entre os direitos adquiridos e os direitos emergentes que tipo de «relação de forças» se estabelece? A precedência histórica dos primeiros, o primado dos segundos, o carácter facultativo ou vinculativo das determinações destes últimos, o apelo a códigos de boa conduta e a contratos-programa, a resolução litigiosa dos conflitos, a extensão dos direitos positivos aplicáveis, o direito civil, o direito administrativo, o direito penal, etc.

Em todos os casos, há um elemento crucial a ter em conta: a relação dialéctica, politicamente sensível, entre os dois grupos de direitos tem subjacente a disponibilidade do Estado para oferecer um regime de compensação entre direitos. Uma compensação que pode revestir uma expressão financeira elevada, dificilmente resolúvel entre particulares e que o Estado pode ter de suportar em dose apreciável. Adivinham-se as dificuldades desta operação. Os exemplos já existem em matéria de expropriações por razões de utilidade pública. Os protestos também o demonstram de forma eloquente. Que parcela de financiamento compete aos particulares, que parcela compete ao Estado, de acordo com uma presumível partilha de responsabilidades sociais?

Encontramo-nos na fase caótica do problema. A profusão de leis de bases, a ausência de regulamentação e de consolidação disciplinadora dos diplomas não augura uma resolução breve do problema. Até lá, as soluções casuísticas vão acomodando os interesses em presença. Uma coisa é certa: enquanto assim for, os territórios-problema nunca serão território-oportunidade. Pelo menos, e em definitivo, os territórios mais desfavorecidos.

3. As normas de referência em matéria de padrões de protecção-conservação agro-ambiental

Dos direitos ideológicos e positivos para as normas de referência em matéria de padrões de protecção-conservação agro-ambiental. Se a passagem dos direitos político-ideológicos para os direitos positivos é, só por si, uma tarefa árdua, que dizer, então, da fixação de normas de referência científico-técnicas relativas ao índice de intensidade que queremos adoptar para a utilização dos recursos naturais e do ambiente. Trata-se, mais uma vez, de um processo político por excelência, mas também de um processo técnico-científico muito exigente. A escolha de uma bitola é altamente segregadora. Estão em causa neste processo: uma eventual transposição de directivas comunitárias, o sistema de investigação e desenvolvimento nacional, a capacidade de absorção e aplicação dos agentes económicos e a capacidade fiscalizadora da administração.

Pode mesmo acontecer que nenhum destes pontos de aplicação esteja em sintonia com os restantes: a transposição da directiva é um acto puramente técnico-jurídico, o sistema de investigação e desenvolvimento está perfeitamente desengradado e desvitalizado, os agentes económicos não revelam qualquer capacidade de recepção-aplicação dos novos normativos, a administração pública revela uma capacidade de fiscalização irrisória. E, no entanto, para fundar uma política de amenidades rurais é fundamental que seja atribuída uma prioridade elevada ao sistema de investigação-experimentação-desenvolvimento orientado para o cumprimento da estratégia de conservação e desenvolvimento agro-ambiental. Se tal não acontecer, o sistema é inimputável e irresponsável: a legislação, a ser aplicada, apenas assume a sua versão punitiva, as contra-ordenações confundem-se com a política de conservação agro-ambiental e a administração pública, ciente das suas próprias limitações, é complacente com os infractores. Na falta de recursos humanos e técnicos arrasta-se penosamente nas suas funções de prevenção, dissuasão e incentivo. Mais uma vez são notórias as implicações financeiras de uma opção técnico-científica de bitola elevada. Uma coisa é certa. Para poupar recursos no curto prazo, o Estado sobrecarrega os orçamentos e as gerações vindouras se elas quiserem empreender uma estratégia de conservação e desenvolvimento que respeite as suas próprias expectativas. Nessa altura, os custos de intervenção e o desenvolvimento tornar-se-ão praticamente inacessíveis.

Em termos simples, as normas de referência em matéria de padrões de conservação e desenvolvimento agro-ambiental são uma condição imprescindível para evitar a desertificação física e humana dos territórios mais desfavorecidos. Sem um sistema de investigação-experimentação-desenvolvimento orientado para essas normas de referência, o desenvolvimento sustentável será um logro.

4. Acção colectiva e novos direitos de propriedade

A delimitação de um espaço para efeitos de ordenamento e gestão de uma amenidade rural defronta-se, frequentemente, com o direito de titularidade do território em questão. Nos casos mais simples, de um bem privado, é fácil identificar o proprietário legal. Nos casos mais complexos, de um bem público puro, o direito é abstracto, do domínio público ou da autarquia territorial. Em qualquer caso, o que se defende ou deseja é uma amenidade tão próxima quanto possível do mercado, ou seja, cuja oferta e procura, por serem razoavelmente conhecidas, determinam, também, uma repartição custo-benefício julgada objectivamente aceitável.

Seja qual for o proprietário, são defensáveis duas orientações. Em primeiro lugar, que a acção colectiva organizada (uma associação de desenvolvimento acreditada) exprime, melhor do que ninguém, uma procura que, por enquanto, ainda não se revelou claramente. Em segundo lugar, que os direitos de propriedade podem ser transaccionados, numa base voluntária, desde que, obviamente, se esclareça previamente qual o regime de compensação em vigor para essa transacção de direitos.

Não está em causa o direito legal de propriedade, seja privado seja público. Está em causa a valorização de um atributo ou conjunto de atributos até aí em estado latente. Digamos que, de algum modo, se trata de fazer uma subcontratação com terceiros (uma associação ou o próprio Estado) visando a autonomização daqueles atributos para efeitos de «exploração comercial», nos termos que o contrato estabelecer. A associação de desenvolvimento coloca-se, desta forma, como intermediária entre o proprietário e o Estado (se este fornecer uma subvenção àquela associação), ou numa relação directa se a associação for totalmente autónoma do Estado. Significa isto que a acção colectiva, sob várias formas, é um meio imprescindível para o lançamento das amenidades rurais. A nova geração de direitos, a que já nos referimos, facilitará a transacção dos direitos de propriedade. No limite, quer a associação quer

o Estado podem constituir-se em compradores de terra se o património em causa for de elevado valor natural e biológico. Tal como nos pontos anteriores estamos perante um processo político por excelência. O Estado, através de legislação própria, e usando a legitimidade do seu monopólio legal, determina as situações e as condições em que se constitui como comprador face ao valor patrimonial de um bem com elevado interesse público. Assim será tanto mais quanto o bem em questão se apresentar danificado ou abandonado, não obstante o seu valor potencial conhecido. Como se observa, esta definição de responsabilidade, face ao que a sociedade pode legitimamente esperar de uma acção individual quanto à preservação de um bem, tem um conteúdo eminentemente político na forma como a legislação do Governo lhe der acolhimento. Neste mesmo sentido, a descentralização política e administrativa facilita o processo de reafecção do direito de propriedade não somente devido à sua proximidade do problema-amenidade como à sua vocação para assumir direitos territoriais.

Em resumo, perante os interesses difusos da procura e os valores patrimoniais da oferta, a acção colectiva, acreditada pelos poderes públicos, pode constituir um meio privilegiado de «produção de amenidades». Ainda, e no plano da sociologia das organizações, a acção colectiva torna-se «produção de garantias» na medida em que estiver atenta e denunciar acções ou omissões que violam as normas de referência em vigor.

5. A conceptualização da política pública

O último ponto de aplicação do novo discurso ideológico sobre as amenidades rurais assenta na profusão de conceitos, de figuras, de institutos, de estatutos, de programas e planos, uma espécie de «cúmulo conceptual» se juntarmos tudo o que se refere nas várias leis de base e outros diplomas conexos. Veja-se, por exemplo, o labirinto de conceitos contidos no documento sobre a estratégia de conservação da natureza ou o milagre da multiplicação dos planos e programas para um mesmo território. A conceptualização da realidade, através de conceitos muito compreensivos, só faz progredir a política pública se esta for muito selectiva nos instrumentos e medidas de actuação. Se o conceito compreensivo é ideologicamente fecundo, porque abre várias hipóteses, a execução da política pública arrisca-se a ser mal sucedida porque está demasiadamente formatada. De forma ainda mais prosaica, porque

faltam os instrumentos básicos de ordenamento e planeamento: inventários, cadastros, estatísticas, etc. Estamos perante arritmias permanentes. Podemos, obviamente, suscitar a curiosidade aos destinatários potenciais criando, por exemplo, a figura do empreendimento rural, do produtor rural. Ou ainda o contrato territorial de exploração, a Associação de Desenvolvimento Rural ou os princípios do beneficiário-pagador e do fornecedor-recebedor. Os exemplos não faltam, como não faltam as áreas e os territórios que podem ser objecto de intervenção. Nós encontramos-nos exactamente nesta fase. As diversas leis de bases abriram tanto no plano conceptual e analítico que se tornará muito difícil consolidar intervenções integradas no plano metodológico e operacional. Acresce ainda o desconhecimento dos impactos orçamentais e financeiros dos programas e planos previstos.

Em resumo, se os conceitos fazem progredir a política, os métodos de intervenção e os modelos de gestão ficam prisioneiros do labirinto de procedimentos que os diversos diplomas foram criando. À imaginação conceptual não se segue a imaginação organizacional. Corre-se mesmo o risco de agravar as dificuldades, dado que o discurso criou demasiadas expectativas para os recursos e a organização disponíveis. No limite, o discurso é um logro, a organização, um local privilegiado para observar as disfunções da nova política.

Referimos logo no início que elaborar um discurso ideológico reconstrutivo sobre os territórios rurais não é tarefa fácil. Passámos em revista cinco pontos de uma trajectória ideológica possível. Falámos sucessivamente em valores, direitos, normas, organizações e políticas. Uma espécie de teoria geral das amenidades rurais.

II.

**As amenidades rurais:
definição, características e categorias**

A actividade agrícola e florestal ocupa cerca de 82% da superfície do Continente. A agricultura é responsável por 77% dos consumos de água. Solo e água, suportes essenciais naturais, dependem estreitamente destes dois sectores de actividade, da variedade de condições edafo-climáticas e diversidade de sistemas culturais e de uma longa e complexa interação entre a actividade do homem e o meio ambiente. Por isso, o património natural é também património cultural. A valorização deste património é um sinal dos tempos. As amenidades rurais, um símbolo de cultura e civilização.

1. Definição de amenidades rurais

Não é fácil fixar definitivamente o conceito de amenidade rural por mais compreensivo que ele seja. Uma amenidade rural, como a própria expressão indica, é um benefício ou uma dádiva da natureza, um activo patrimonial, natural e cultural, com um valor potencial muito superior ao seu valor «observável». Se quisermos, um valor superior ao presumível valor de mercado. A amenidade rural é uma realidade dinâmica e as suas fronteiras reportam-se a uma tripla conotação: territorial, biológica, cultural. O que nós fazemos, num determinado momento, é apreender uma realidade através de um corte no movimento dessa realidade em devir constante.

A amenidade rural é tanto mais nítida quanto territorialmente melhor delimitada. Os seus atributos ganham maior visibilidade. A escala apropriada faz sobressair as suas propriedades. A amenidade é um sistema vivo, integra muitos modos de povoamento. A biodiversidade é uma condição indispensável para a conservação e desenvolvimento da amenidade rural. A amenidade rural é um bem cultural, um

património cultivado pelo Homem. Uma memória e um quadro de vida, uma trajetória da humanidade. O Homem passou por ali. Por todas estas conotações ou razões o valor futuro de uma amenidade rural é muito superior à nossa observação circunstancial. É a sua grandeza que nos surpreende e interpela. Os exemplos que possamos dar de amenidades rurais ficarão sempre aquém dessa grandeza. A nossa percepção dos seus atributos e qualidades é sempre redutora. Infelizmente, em muitos casos, o nosso conhecimento científico e técnico não está à altura das nossas responsabilidades culturais. A cultura é sempre uma visão longa do passado e do futuro.

Uma amenidade rural é, isso, justamente: um exemplo vivo do passado e do futuro. A lista é muito longa, mas podemos referir alguns exemplos: uma aldeia, uma paisagem, um sítio histórico, um ecossistema particular, um lugar de recreio, uma zona de protecção especial, uma reserva biogenética, um sítio de observação, um espelho de água, um bosque, etc. A lista é tanto mais longa quanto, como sabemos, as amenidades rurais podem ser «produzidas». Temos, assim, um intervalo de variação que se alonga desde a amenidade-comercial, «produzida» por um fornecedor, até à amenidade-bem público puro que só a vista e o coração podem usufruir.

2. As características das amenidades rurais

As características das amenidades rurais distribuem-se ao longo do intervalo que referimos. Ou, de outra forma, as características são uma função do grau de produtividade das amenidades.

Para compreender melhor as características das amenidades rurais é necessário, antes, apreciar os valores que lhes atribuímos. De igual modo, estes valores, diferentes segundo a percepção dos indivíduos e dos grupos, estendem-se num intervalo que considera o valor de uso, utilitário, de um lado, o valor de opção ou patrimonial, de outro lado. No primeiro caso, o valor de uso significa que há objectivamente uma utilidade que é retirada pelo utilizador do consumo da amenidade. No segundo caso, é um valor subjectivo, diferido, que predomina. Não se trata de utilidade imediata, trata-se de salvaguardar uma oportunidade mediata. Entre estes dois casos existem outras tonalidades ou intensidades valorativas que variam com a distância-acessibilidade ao local da amenidade mas sobretudo com o valor estratégico, nacional ou regional, que se atribui a uma amenidade e, em especial, o modo como a cultura individual ou de grupo considera a informação pertinente ao redor

da amenidade. O simples facto de haver uma escala valorativa e uma cultura diferenciada do território é, só por si, um factor determinante da própria amenidade.

Na medida em que ambas transformam uma aspiração ou desejo numa procura, faltará, então, determinar as condições que proporcionam a oferta correspondente. A oferta depende da escala, estrutura e organização do território da amenidade mas também da intencionalidade ou da estratégia que ela propõe. Estamos mais uma vez no *continuum* património natural-património cultural. Por isso, as características que se seguem não se apresentam em estado puro:

- Raridade: já o dissemos, as dádivas da natureza não se banalizam; a amenidade é única, um acaso feliz de ocorrência e combinação de recursos. Mesmo que a retoquemos, para exhibir melhor a sua fulgurância, a amenidade permanece uma raridade.
- Irreversibilidade dos atributos: é um corolário lógico da característica anterior. Uma vez destruído algum desses atributos, será praticamente impossível reconstitui-lo. É a raridade dos atributos que faz a raridade das amenidades.
- Não produtibilidade: a amenidade não pode ser produzida industrialmente em qualquer lugar. O consumo faz-se no local e, em princípio, não destrói os seus atributos básicos. É certo que as amenidades podem e devem ser aperfeiçoadas para explicitar melhor o «produto que oferecem ou vendem».
- Não transação: é um corolário da característica anterior. Não há um mercado de amenidades no sentido mais convencional. Não se deslocando a mercadoria, deve deslocar-se o utilizador. Há, todavia, bem mercantis associados e derivados de uma amenidade: não só os produtos Denominação de Origem Controlada (DOC) ou Indicação Geográfica Protegida (IGP) mas também os filmes, os livros, a fotografia. Eles transportam-nos indirectamente até à imagem de uma amenidade. Esta estratégia de associação está, claramente, a aumentar a natureza produtiva da amenidade rural. O produto e a sua amenidade reforçam-se mutuamente.

Outras características existem sobre o comportamento da procura de amenidades. Elas são indissociáveis das características da oferta, a saber:

- Não exclusão dos utilizadores: a indivisibilidade de uma amenidade conduz-nos ao campo dos bens públicos. Os consumos individuais não existem, em princípio ninguém pode ser excluído mesmo que não pretenda consumir.

- Não concorrência ou não rivalidade: enquanto a indivisibilidade se mantiver, os utilizadores são indiferentes à oferta e procura da amenidade. Este facto pode determinar uma quebra na «produção-conservação» da amenidade, donde ser necessário resolver um problema de eficiência no funcionamento dos recursos.
- A elasticidade rendimento pressiona constantemente a procura de amenidades. Existe um risco real de deterioração da amenidade. Se não for possível aumentar a divisibilidade da oferta ou, em alternativa, condicionar-lhe o acesso, a pressão da procura pode conduzir a uma saturação do uso da amenidade. O utilizador transforma-se num predador.

Como já referimos, paisagens naturais e paisagens humanizadas estão cada vez mais sobrepostas. A natureza, em toda a sua magnitude, raramente se manifesta. As características que enunciámos configuram essencialmente amenidades rurais do tipo bens públicos puros ou semipúblicos.

3. As categorias de amenidades rurais

As condições de «oferta e procura» de uma amenidade rural permitem-nos agora sintetizar algumas categorias de amenidades:

- Amenidades naturais e amenidades humanizadas: dos territórios sagrados ou virgens, aos territórios agrestes ou inóspitos, escassamente povoados e repulsivos. Por outro lado, as imponentes construções do Homem, uma produção histórica, a cena de vida de inúmeras gerações (os socalcos do Douro).
- Amenidades com valor de não uso e com valor de uso: os territórios sagrados, virgens ou longínquos são ou podem representar amenidades com valor de não uso elevado, quer dizer, o seu valor decorre do facto de não serem utilizadas ou de o serem num momento ulterior. Os socalcos do Douro são amenidades com um elevado valor de uso, um valor de uso comercial.
- Amenidades difusas e amenidades concretas: a montanha, o vale, a floresta, a bacia hidrográfica, são amenidades difusas porque são ofertas quase absolutamente indivisíveis e não exclusivas; o sítio histórico, o sítio ecológico, a aldeia, o parque natural, têm um tempo e um espaço melhor delimitados.
- Amenidades do domínio público e amenidades do domínio privado: esta distinção determina, em primeira instância, os direitos de propriedade sobre as amenidades;

em segundo lugar, o sentido da reafecção dos direitos de propriedade quando se tratar de remunerar adequadamente os prestadores de amenidades.

- Amenidades bens colectivos e amenidades bens privados: amenidades bens colectivos ou públicos são amenidades sem preço ou qualquer outro pagamento; amenidades bens privados são amenidades que o mercado já regula. A maioria das amenidades, no entanto, cai no subconjunto dos bens semipúblicos. Uma parcela é paga através de uma taxa, direito ou licença cobrada ao utilizador, outra é processada por via do orçamento geral do Estado. Outra parcela pode, ainda, ser obtida através dos bens privados associados à amenidade.

Em resumo, pode dizer-se que existem dois grandes conjuntos de amenidades rurais:

- as amenidades naturais, com valor de não uso, territorialmente difusas, pertencentes ao domínio público e revestindo a forma de bem colectivo ou público, por exemplo uma paisagem serrana ou rural;
- as amenidades humanizadas, com valor de uso, reportadas a um território bem delimitado, pertencendo ao domínio privado e revestindo a forma de um bem quase comercial, por exemplo uma zona de caça.

São duas tipologias muito genéricas que reúnem, em abstracto, as características antes apontadas. O que importará, de seguida, é averiguar das razões e condições que nos conduzem à produção de amenidades rurais. Trata-se de um processo eminentemente político pelo que vamos reencontrar alguns dos argumentos do discurso ideológico já elaborado, a saber: a natureza dos efeitos externos territoriais, a reconsideração dos direitos de propriedade, as normas de referência em matéria agro-ambiental, o modelo de política pública para a estratégia de conservação e desenvolvimento. Neste sentido, adoptamos uma atitude proactiva relativamente às amenidades rurais, ou seja, consideramo-las um instrumento fundamental da política de desenvolvimento rural.

III.

O processo político de
produção de amenidades rurais

Chegados aqui, já sabemos como se apresentam as amenidades rurais. Fica por saber se, politicamente, queremos favorecer o processo de «produção» de amenidades rurais, em ordem a estabelecer um nexo forte de causalidade entre amenidades rurais e desenvolvimento rural. Tal como já deixámos perceber, a amenidade rural mais frequente integra o tipo de bens públicos e semipúblicos. É, portanto, uma amenidade imperfeita, seja em termos de eficiência (a sua «produção»), seja em termos de repartição de custos e benefícios (a sua equidade), seja em termos de conservação ambiental (a sua sustentabilidade). Por paradoxal que possa parecer, a produção de uma «amenidade quase comercial» pode destruir atributos essenciais do bem público colectivo que a enquadra. Do ponto de vista que nos interessa aqui, são, com efeito, as amenidades semipúblicas que contêm as combinações de recursos mais peculiares e as soluções organizativas e institucionais sociologicamente mais pertinentes. Por contraste, e em princípio, tanto o mercado como o Estado regularão a «produção de amenidades» dos tipos bem privado e bem público puro, respectivamente. Vejamos, então, os pressupostos ou questões básicas que informam o processo político de produção de amenidades:

1. Questões básicas do processo político de produção de amenidades

As questões básicas que referimos reportam-se a bens semipúblicos com efeitos externos territoriais; por exemplo, os benefícios «produzidos» numa zona rural são «apropriados» pelos habitantes de uma zona urbana sem que essa prestação rural seja convenientemente remunerada ou paga. Este efeito territorial afasta, em princípio, os bens públicos locais.

- *Primeira questão básica:* não há uma relação unívoca entre amenidades rurais e desenvolvimento rural. Há, pelo menos, quatro tipos de relações: o desenvolvimento destrói as amenidades (sobrecarga turística), o não desenvolvimento destrói as amenidades (despovoamento), a preservação das amenidades não cria desenvolvimento (fundamentalismo ambiental), a preservação das amenidades cria desenvolvimento (parque natural de Montesinho).
- *Segunda questão básica:* o aprofundamento da concorrência, interna e externa à União Europeia, pode conduzir a uma perversão ou aviltamento de todo o processo de conservação e desenvolvimento do ambiente e recursos naturais, desvirtuando a natureza específica dos pagamentos agro-ambientais.
- *Terceira questão básica:* o conflito de interesses é um dado adquirido do problema das amenidades rurais – o proprietário legal, a população local, a autarquia, o legislador, o sistema de IED, a Administração Central, as associações na expectativa de direitos de atribuição, o grupo ou camada de beneficiários utilizadores da amenidade, etc., todos interferem, directa ou indirectamente, no processo político de produção de uma amenidade.
- *Quarta questão básica:* é absolutamente indispensável, no plano socio-político, fundamentar uma legitimidade própria que permita justificar, de forma transparente, quer o pagamento aos beneficiários de medidas agro-ambientais, quer o pagamento de prestações no quadro mais global de uma amenidade rural.
- *Quinta questão básica:* é absolutamente indispensável, no plano técnico-científico, que o sistema de investigação e desenvolvimento objective o conjunto de normas de referência a partir do qual se possam observar e avaliar os desvios ou os efeitos externos das práticas agro-ambientais.
- *Sexta questão básica:* é absolutamente indispensável assegurar a consolidação do sistema nacional de áreas classificadas e a hierarquia dos planos de ordenamento e gestão que lhes correspondem, condições essenciais para a produção de amenidades rurais.
- *Sétima questão básica:* é absolutamente necessário esclarecer o alcance dos efeitos externos de natureza territorial, geracional, biológica e ambiental para melhor justificar a atribuição de novos direitos de remuneração aos prestadores desses «serviços invisíveis».

- *Oitava questão básica:* é absolutamente indispensável criar as condições para o desabrochar de uma cultura profissional, organizacional e tecnológica orientada para os objectivos agro-ambientais, não só enquanto eco-condicionalidade mas sobretudo enquanto eco-racionalidade aferida por critérios deontológicos, éticos e estéticos.
- *Nona questão básica:* há uma relação política essencial entre os objectivos visados com as amenidades rurais e os métodos usados para internalizar as externalidades territoriais produzidas, ou seja, a repartição dos rendimentos por via da atribuição de novos direitos não é indiferente aos métodos adoptados para o efeito.
- *Décima questão básica:* as amenidades rurais são um elogio à diferença, à diversidade e à diversificação; elas constituem um desafio à nossa capacidade de imaginação e inovação institucional, política, jurídica e tecnológica, um factor poderoso de modernização e mudança de estruturas e comportamentos.

Em todas as questões básicas referidas estão presentes elementos decisivos para o processo político de produção de amenidades rurais.

2. A dinâmica do processo político das amenidades rurais

Se quiséssemos sintetizar a dinâmica do processo político associada à produção de amenidades rurais poderíamos fazê-lo recorrendo ao quase dilema: uma amenidade rural representada por um bem público ou semipúblico situa-se algures entre uma despesa efectiva, imediata, com desembolso, e um benefício virtual, mediato e sem retorno financeiro ou com retorno parcial. A natureza dilemática desta transacção entre dois tempos está na origem de muitas hesitações e ambiguidades por parte dos poderes públicos quanto à efectivação de uma política própria para as amenidades rurais. À incerteza da análise custo-benefício soma-se, muito provavelmente, uma trajectória política muito sinuosa em vários momentos do ciclo de produção da amenidade, com efeitos externos negativos sobre alguns dos actores políticos. Estas duas razões, só por si, já explicariam uma parte substancial das omissões do Estado em matéria de política de amenidades rurais. Desde logo, na *primeira questão básica referida*. A opção certa relaciona intimamente preservação-conservação-desenvolvimento. Não é o princípio que está em causa. São os *timings* e os retornos que não convergem. Nas quatro relações referidas, a sua coexistência é quase inevitável.

O que é grave nestas relações é elas conservarem a sua entropia não obstante as intervenções das administrações, central e local. Dito de outro modo, não há aferidores rigorosos da relação custo-benefício pelo que os quatro subsistemas se reproduzem permanentemente por intermédio de ingerências políticas as mais variadas. O desperdício de recursos é frequente porque são intermitentes e inconsequentes as intervenções. O que é determinante não são as tomadas de decisão política acerca da melhor opção, antes a gestão da tolerância política dos diferentes actores face às condições ambientais que se anunciam e enunciam para logo ficarem em compasso de espera. A sobrecarga ocupacional, o despovoamento e o fundamentalismo ambientalista põem em causa a relação funcional entre amenidades e desenvolvimento rural. Em cada caso, uma forma particular de desequilíbrio entre conservação e desenvolvimento. Seguem-se as arbitragens, no espaço e no tempo.

Na segunda questão básica, o elemento político central é de uma importância vital no futuro próximo, em particular durante a próxima ronda da Organização Mundial do Comércio (OMC) e, mais especialmente ainda, durante a próxima reforma da Política Agrícola Comum (PAC) na vizinhança do alargamento ao centro e leste europeu. Trata-se de saber se os pagamentos agro-ambientais cumprem, de facto, objectivos agro-ambientais, em princípio não ligados directamente com a produção ou, ao contrário, se se constituem em ajudas indirectas ao rendimento que as diferentes condições edafo-climáticas nacionais acabam por justificar e encobrir. O pretexto é agro-ambiental, o objectivo é socioeconómico. Isto para dizer que à medida que as ajudas se desligam da produção aumenta a importância da política agro-ambiental e, por consequência, também a importância das amenidades rurais na configuração dessas medidas. Mas se tudo continuar a ser, essencialmente, um pretexto, então as amenidades rurais serão, muito provavelmente, destruídas por omissão e defeito.

Na terceira questão básica, o elemento político central reconduz-se à avaliação dos interesses em presença ou, de outra forma, à consideração das condições de governabilidade de uma política de amenidades rurais. Estas condições não existem, obviamente, em abstracto. Cada bem público ou semipúblico cristaliza uma constelação de interesses à sua volta. A montante e a jusante desse bem público há igualmente condições a cumprir, muitas vezes mais determinantes para o sucesso de uma operação de delimitação, ordenamento e gestão de um bem público. Neste ponto,

encontramos o conflito clássico entre interesses e direitos adquiridos e interesses emergentes. A teoria do facto consumado, de um lado, a teoria das expectativas legítimas, do outro. Como o número de incógnitas é superior ao número de equações, o sistema é indeterminado, ou seja, não há condições para governar, apenas para gerir. Entretanto, a amenidade perde atributos e virtualidades. Só um grupo virtuoso a poderá salvar.

Na quarta e quinta questão básica, estamos perante a necessidade política imperiosa de construir um discurso público legitimador, de um lado, e aferidor, do outro. Para o efeito, podemos distinguir três tipos de despesas agro-ambientais. Em primeiro lugar, as despesas agro-ambientais há muito adquiridas e com reflexos directos nos custos de exploração. Em segundo lugar, as práticas fixadas pelo sistema de investigação através de normas de referência próprias ou importadas da legislação comunitária. Em terceiro lugar, as práticas e os seus efeitos sobre o capital-natureza. No primeiro caso, podemos falar de auto-regulação na medida em que a exploração absorve completamente a despesa em questão. No terceiro caso, pelo contrário, os efeitos produzidos não são passíveis de ser internalizados, logo o pagamento público da medida agro-ambiental (compensação) parece justificado. Falamos dos contributos para a biodiversidade, a manutenção do povoamento e da paisagem, etc.

No segundo caso, porém, residem as dúvidas mais pertinentes. Em que medida as normas de referência cumprem os seus objectivos? Que parcela dessa responsabilidade deve ser privatizada, suportada pelo próprio agente produtor, e que parcela dessa responsabilidade deve ser assumida publicamente pelo contribuinte? De facto, a bitola agro-ambiental, de tão baixa, pode aparecer ridícula face às normas que se impõem, as quais, no plano social e político, parecem receber um consenso mínimo. Que fazer? Derrogar a norma, fasear a sua aplicação, distribuir os encargos com o produtor, financiar a sua parcela de responsabilidade?

Em resumo, auto-regulação no primeiro caso, regulação pública no terceiro caso, regulação mista no segundo caso. Como facilmente se deduz, o progresso científico e técnico no domínio da mediação dos efeitos agro-ambientais é um contributo decisivo para reduzir a carga de subjectividade e discricionariedade que ainda existe nos pagamentos agro-ambientais e, portanto, na distribuição do esforço

para os suportar. Para nos darmos conta da incredulidade deste exercício, poderemos ter, no limite, uma situação assim caracterizada: um produtor não paga o que polui, recebe por não produzir, recebe uma agro-ambiental que deveria ser de sua estrita responsabilidade, recebe uma indemnização compensatória por contribuir para a manutenção da paisagem rural. Sintomático do estado da arte agro-ambiental.

Na sexta questão básica, o elemento político central é a construção efectiva de uma rede nacional de amenidades rurais a partir da formação do sistema nacional de áreas classificadas. Este é, apenas, o primeiro passo – a criação legal de áreas protegidas. Fica por fazer o mais importante. Sem ordenamento, planeamento, gestão própria e uma estratégia de conservação-desenvolvimento, a amenidade não poderá ser produzida.

Obviamente, muitas outras amenidades existem fora do sistema nacional de áreas classificadas. Estas, no entanto, para além de resolverem mais facilmente a questão da reafecção dos direitos de propriedade, dispõem de condições de governabilidade mais objectivas e menos circunstanciais.

Nesta exacta medida, não ser consequente com o sistema nacional de áreas protegidas seria cometer um erro clamoroso de política de desenvolvimento em toda a sua extensão.

Na sétima questão básica, estamos perante um elemento político de primeira grandeza. Com efeito, a consideração política dos efeitos externos positivos gerados por uma zona rural pode ser facilmente manipulada para fins diversos e em conjunturas muito convenientes. A investigação científica, mais uma vez, deve refinar os seus métodos no sentido de, tanto quanto possível, medir o alcance, a natureza e o impacto dos efeitos externos territoriais. A não ser assim, sem instrumentos de medição e monitorização, todas as medidas serão justificáveis. Os fins são sempre louváveis, os meios são sempre proporcionais.

Em definitivo, uma medição, tanto quanto possível, rigorosa dos efeitos externos dependerá sempre da inscrição no território da política de ordenamento e conservação da natureza. Saltamos das aferições casuísticas para as avaliações sistemáticas. Na medida em que esta avaliação visa corrigir uma situação de injustiça distributiva, inter-regional e pessoal, não devem descurar-se os efeitos contraproducentes de uma operação mal sucedida sobre o nível e a qualidade da oferta de amenidade.

Na oitava questão básica, estamos perante o que se poderia designar como «ruptura epistemológica» no quadro conceptual das disciplinas científicas e técnicas mais próximas da problemática das amenidades rurais. Com efeito, a carga axiológica e o sistema de objectivos que hoje irrompem das áreas transversais do ordenamento, da conservação da natureza, da biodiversidade, da cultura da paisagem e dos territórios, provocarão, tarde ou cedo, um verdadeiro terramoto na racionalidade técnico-profissional das disciplinas mais convencionais. Há, também, a este propósito, uma espécie de corredor ecológico entre a investigação e a formação universitária. Estamos perfeitamente convencidos de que os estudos de caso sobre as amenidades rurais serão uma «pedrada no charco» em matéria de desenvolvimento rural.

Na nona questão básica, o elemento político central é a escolha do método ou métodos para internalizar os efeitos externos. Dito de outra forma, quem paga e quem recebe. As hipóteses alongam-se desde a gratuidade até ao preço, passando por combinatórias de taxas, umas directas outras incorporadas nos bens complementares ou derivados vendidos no local ou na sua proximidade. Do lado da oferta, as hipóteses alongam-se conforme a atribuição dos direitos de propriedade, seja uma entidade pública, seja uma entidade privada de utilidade pública, seja uma empresa ou sociedade gestora, seja um particular. Os compromissos agro-ambientais podem passar pelo mercado mas também por via protocolar ou contratual.

Na décima questão básica, as amenidades rurais confrontam-nos com as nossas actuais percepções da vida e do mundo. Os territórios recuados e remotos interpelam a nossa inteligência e a nossa vontade, mas também a nossa benevolência. É preciso dar uma oportunidade aos territórios. A produção de amenidades rurais é um desafio à nossa capacidade de imaginação e inovação.

Quanto à dinâmica do processo político de amenidades rurais, terminamos como começámos. Uma amenidade representada por um bem público ou semi-público tem inerente um dilema fundamental, uma troca desigual, qual seja, uma despesa certa por um benefício incerto. Mesmo que essa despesa seja entendida como uma despesa de capital. É esta a cultura dominante do tempo presente. A cultura do tempo curto. O tempo curto da cultura política dominante. Mas novos tempos se avizinham. A produção legislativa sobre as políticas do território abre caminho a uma nova geração de direitos. Há novos actores a despertar para uma cultura dos territórios. As sucessivas leis de bases são disso uma prova eloquente. A conceptualização de uma nova política pública faz o seu caminho, que só poderá favorecer o surgimento das amenidades rurais.

IV.

A conceptualização da política
pública e as amenidades rurais

Há, basicamente, dois modos de fazer evoluir uma política pública: a) partindo do problema para a solução casuística. Estratégia curativa e problema recorrente. É o empirismo que vai conceptualizando a política pública; b) partindo dos conceitos, da sua conceptualização e institucionalização, para a prevenção e controlo dos problemas. É a elaboração e o dinamismo conceptuais a inspirar o desenvolvimento da política pública. Como os problemas não esperam por nós e se apresentam, geralmente, como factos consumados e a teoria sistémica, perfeita, nunca está inteiramente disponível, temos reunidas as condições, a arritmia necessária, para alimentar, recorrentemente, o processo político de produção de amenidades ou, em sentido mais geral, o processo político que rodeia o binómio conservação-desenvolvimento.

As considerações que se seguem visam enquadrar a produção de amenidades rurais na estratégia mais geral de conservação, visto que se admite que aquele enquadramento favorece a delimitação, o ordenamento, o planeamento e a gestão das amenidades em espaço rural. Para o efeito, seguimos de perto o documento do Ministério do Ambiente relativo à estratégia de conservação da natureza e da biodiversidade. Esta referência é tanto mais importante quanto serve para prevenir um equívoco ou ilusão conservacionista. Não há uma relação directa, linear e mecânica entre conservação e produção de amenidades. Só a conexão entre conservação e desenvolvimento pode produzir amenidades rurais.

1. Os conceitos como teoria sistémica da estratégia conservacionista

Para que conste, o documento ministerial que já referimos apresenta, em anexo, uma lista de definições e conceitos em número de trinta. E a lista está longe de ser

exaustiva. Este exemplo é eloquente de como a falta de consolidação conceptual e metodológica pode gerar uma estratégia de conservação. De uma maneira geral, a fileira do conhecimento teórico e prático segue a seguinte trajetória: do problema para a problemática, da problemática para o conceito, do conceito para a norma, da norma para a política, da política para o programa, do programa para a acção, da acção ao problema. Fecha-se o circuito. A avaliação dirá quais os ajustamentos de percurso a introduzir no circuito. O que se pretende demonstrar, desta vez, é o risco inerente a uma conceptualização excessiva, globalizante e sistémica, que partindo do geral para o particular inunda todo o território. Os conceitos, na designação e formulação, exprimem intuições e sentimentos mas também hierarquias (por exemplo: corredor ecológico, zona tampão, *habitat* ou sistemas, redes, regimes, reservas, etc.). Acresce que muitos destes conceitos estão sobrepostos, quer tematicamente quer territorialmente. O que importa realçar nesta conceptualização tão exuberante é que ela supõe a jusante, para ser bem sucedida, a reunião de uma série de condições que estão muito longe de poder ser garantidas, designadamente, o subsistema de ciência e tecnologia, o subsistema de educação-formação, o subsistema técnico-administrativo, o subsistema socio-institucional. Dito de outro modo, este sistema de conceitos globais cria, nos seus mentores, um nível porventura demasiado elevado de expectativas que se transmite, obviamente, aos corpos profissionais os quais, como se compreende, convertem essas expectativas em necessidades e procuras novas. Quer dizer, novas funções, novas despesas.

Paradoxalmente, ou talvez não, esta conceptualização dedutiva e descendente é, em primeira instância, apropriada pela profissão para prover aos seus interesses corporativos. Para acorrer a estes interesses, o sistema conduz à dispersão de meios e recursos. É a paralisia iminente. De tanto prometer e querer fazer, a estratégia de conservação e biodiversidade corre o risco de ser ridicularizada na comunicação social pelos factos consumados de lesa-sistema que ela relata quase quotidianamente. Perante recursos escassos, a dispersão aumenta, ainda mais, a entropia do sistema de conservação e biodiversidade. Um segundo risco inerente a esta conceptualização globalizante é a tentação de rapidamente instituir figuras de proibição e constrangimento. Na ausência de uma estratégia de desenvolvimento socioeconómico, que faça o contrapoder da estratégia de conservação e lhe proporcione retorno suficiente, um certo tipo de fundamentalismo conservacionista pode espreitar. Por isso, é fundamental que o desenvolvimento socioeconómico relativize aquela

abordagem e, do mesmo modo, o desempenho dos seus principais actores. Um terceiro risco diz respeito aos *lags* produzidos na transição entre os subsistemas já referidos, tanto mais quanto as novas profissões e os correspondentes egoísmos corporativos persistem em afirmar o seu espaço vital. Da mesma forma que o documento em referência usa o conceito da «área nuclear de conservação» também nós diremos que é nuclear na construção da fileira da conservação e da biodiversidade o subsistema de ciência e tecnologia. Em duas versões. Numa versão fundamental intrínseca às questões de conservação e biodiversidade e numa versão transaccional entre gestão ambiental ou de conservação e gestão de práticas agrícolas eco-compátíveis.

Muito dificilmente se conseguirá medir e controlar esta transferência de informação no estágio actual do conhecimento. Não existem gestores de ciência e tecnologia e de agro-ambiente. Assim sendo, não surpreenderá que a conceptualização excessiva conduza a uma compartimentação ainda maior dos subsistemas. Mais grave será se este modo particular de produzir política pública não prever estratégias complementares de selectividade e de contingência. De facto, para moderar a ambição dos conceitos só a modéstia dos recursos. Conhecendo nós, antecipadamente, a exiguidade destes recursos e a fragilidade do subsistema de ciência e tecnologia, temos razões para estar preocupados com uma utilização abusiva da abordagem sistémica, não obstante a sua indiscutível sedução que deita abaixo os compartimentos estanques do conhecimento e desbloqueia a imaginação.

Compreendemos, de resto, o alcance dos seus pressupostos:

- a originalidade só se revela na totalidade organizada;
- a diversidade aumenta a estabilidade e a complexidade;
- diferenciar para melhor integrar;
- a regulação dos elementos, a finalidade do sistema;
- restabelecer os desequilíbrios pela descentralização;
- saber manter os condicionalismos, respeitar os contextos;
- a entropia do sistema é necessária à sua estabilidade;
- preferir os objectivos à programação pormenorizada;
- respeitar os tempos de resposta e os ciclos de retroacção.

Insistimos nos riscos de uma teoria unitária da conservação e da biodiversidade, sobretudo na ausência de uma estratégia consistente de desenvolvimento socioeconómico que lhe sirva de tempero e contrapoder. Insistimos porque descortinamos muitos destes pressupostos nos conceitos sobre a estratégia de conservação e biodiversidade. Mas, como dizem os mesmos pressupostos, respeitar os contextos, os condicionalismos e os tempos de resposta. Repare-se o elevado valor conflitual deste particular processo político.

2. Enquadramento normativo, interesses difusos e novos agentes de conservação da natureza e da biodiversidade

Numa retrospectiva breve e remontando ao período pós-25 de Abril, os principais instrumentos normativos foram os seguintes:

- Em 1974, é criada a Secretaria de Estado do Ambiente.
- Em 1975, é criado o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico.
- Em 1976, é publicado o diploma legal sobre a criação das Áreas Protegidas.
- Em 1980, a União Internacional da Conservação da Natureza (UICN) elabora o documento «Estratégia Mundial da Conservação».
- Em 1985, a CEE lança o projecto biótopos do programa CORINE.
- Em 1987, as Nações Unidas apresentam o Relatório Brundland «O nosso futuro comum» relativo aos problemas globais do ambiente: a redução da biodiversidade, o efeito de estufa, o buraco de ozono, a desertificação.
- Em 1987, é publicada a lei de bases do ambiente.
- Em 1990, a 6.ª Conferência Ministerial Europeia sobre o Ambiente do Conselho da Europa aprova por unanimidade a Estratégia de Conservação para a Europa.
- Em 1991, o livro branco sobre o ambiente em Portugal chamava a atenção para quatro aspectos fundamentais:
 - a salvaguarda do património natural depende das opções macroeconómicas, sendo o desenvolvimento sustentável o único modelo que compatibiliza progresso e conservação da natureza;

- a conservação da natureza não se restringe às áreas protegidas;
 - uma parte significativa das espécies da fauna e flora selvagens depende dos processos de agricultura tradicional e das explorações de pequena e média dimensão;
 - os prejuízos económicos para proprietários privados, resultantes de acções de conservação da natureza, exigem soluções justas de compensação económica.
- Em 1992, a Conferência do Rio sobre ambiente e desenvolvimento adoptou os seguintes instrumentos:
 - a Declaração do Rio sobre ambiente e desenvolvimento;
 - a Agenda XXI;
 - a Declaração Oficial de Princípios, juridicamente não vinculativa, para um consenso global sobre a gestão, a conservação e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de floresta;
 - a Convenção sobre Diversidade Biológica;
 - a Convenção sobre Alterações Climáticas.
 - Em 1992, a UE aprova o 5.º Programa de Política de Acção em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
 - Em 1993, entra em vigor em Portugal a Convenção sobre Diversidade Biológica.
 - Em 1995, é apresentado o Plano Nacional de Política do Ambiente.
 - Em 1996, Portugal ratifica a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.
 - Em 1996, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/96 prioriza os investimentos públicos nas Áreas Protegidas.

O quadro actual de instrumentos legislativos que informou directamente a estratégia de conservação e biodiversidade é o seguinte:

- Lei de Bases do Ambiente e regulamentação já publicada.
- Regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN).
- Regime jurídico das Áreas Protegidas e diplomas complementares.

- Convenções Internacionais.
- Regulamentação Comunitária.
- Legislação sobre Avaliação de Impactes Ambientais.
- Regime jurídico do Domínio Público Hídrico.
- Lei de Bases da Política Florestal.
- Lei de Bases do Desenvolvimento Agrário.
- Lei de Bases do Ordenamento do Território.
- Lei de Bases Gerais da Caça (aprovada na generalidade).
- Regime jurídico de outras restrições e servidões de interesse público.
- RCM n.º 102/96, de 8 de Julho, a transversalidade da estratégia de conservação da natureza.

Este edifício legislativo incide sobre um conjunto de áreas classificadas segundo o património natural que contêm. O Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, consagrou a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) que integra:

- Parque nacional (1);
- Parques naturais (11);
- Reservas naturais (8);
- Monumentos naturais (5);
- Sítios de interesse biológico (10);
- Paisagens protegidas (3).

A Rede Nacional de Áreas Protegidas contempla, assim, 38 áreas que ocupam um total de 664 942 ha, cerca de 7,5% da superfície do continente.

A este conjunto de áreas classificadas da RNAP somam-se outras áreas classificadas, a saber:

- Sítios da Directiva Habitats (31);
- Zonas de protecção especial da Directiva Aves (18).

Como se observa, os 31 sítios da primeira fase da lista nacional ocupam cerca de 1 138 650 ha, ou seja, 12,8% do território continental. Ainda de considerar, temos a Reserva Ecológica Nacional (REN), consagrada em todas as figuras de planeamento, nacional, regional e local, ocupando entre 40 e 50% do território. A REN integra um conjunto de sistemas como: cursos de água, cabeceiras, linhas de água, praias, dunas, sapais, etc. A Reserva Agrícola Nacional (RAN), relativa aos melhores solos agrícolas, está parcialmente incluída na REN nos sistemas «áreas de infiltração máxima» e «leitos de cheia». Finalmente, o Domínio Público Hídrico (DPH), com o mesmo âmbito territorial da REN, pode servir de corredor ecológico dada a sua estrutura física alongada e contínua.

Num outro âmbito, são ainda consideradas áreas classificadas as seguintes:

- Reservas da biosfera / UNESCO;
- Reservas biogenéticas / Conselho da Europa;
- Zonas húmidas / Convenção de Ramsar.

Em face deste extenso enquadramento normativo e sabendo nós a natureza difusa dos interesses respectivos, é por demais pertinente a questão de saber qual o grau de organicidade dos grupos que, em princípio, podem acolher aqueles interesses. No estágio actual da política pública podemos afirmar que a produção de enquadramento legislativo domina em toda a extensão. A transposição de convenções internacionais e de regulamentação comunitária e a produção da leis de base tem sido predominante. Falta a sua regulamentação e falta, sobretudo, uma estratégia partilhada de implementação entre a Administração, as associações empresarias, as organizações não governamentais e os grupos de cidadãos. Não se conhecendo o estatuto e o papel de cada parceiro e a respectiva distribuição de responsabilidades, estamos perante um processo político aleatório e eminentemente conflitual. No lugar de uma relação de confiança temos uma relação de suspeição. Em vez de uma relação estruturante conservação-desenvolvimento temos relações unívocas em que o crescimento ou a sua ausência podem destruir as amenidades potenciais ou o conservacionismo impede o desenvolvimento. A condicionalidade, o proibicionismo e as infracções adquirem, entretanto, lugar de relevo na comunicação social. A Administração é quase sempre o alvo visado, acusada, de um lado, por excesso de normativismo, por outro, por défice de regulamentação e fiscalização. Por outro lado, ainda, como os recursos mobilizáveis são sempre exíguos, falta, manifestamente, o

estabelecimento claro de prioridades que compatibilize as intervenções no eixo ordenamento-conservação-desenvolvimento. Neste contexto não surpreende, portanto, a inorganicidade dos interesses e grupos que são imprescindíveis para uma correcta implementação da política pública. A consequência é óbvia: a comunicação social substitui-se aos actores directos e passa a amplificar todas as disfunções que o sistema encerra. Esta é a situação presente do estado da arte.

3. Conceptualização, modelo de gestão e instrumentos de regulação da produção de amenidades rurais

Se a transversalidade é uma característica inerente às políticas de ordenamento, conservação e ambiente, a descentralização-integração será a característica própria, mais adequada, ao modelo de gestão respectivo.

Neste caso poderíamos dizer que a complexidade é o preço a pagar pela diversidade, ou seja, a gestão complexa só se consegue num patamar de administração que respeite os princípios de descentralização e integração de medidas e acções. Esta orientação é, por maioria de razão, especialmente verdadeira para a produção de amenidades rurais. Quer dizer, a escolha dos instrumentos para a produção de amenidades irá variar entre a amenidade-mercado e a amenidade-bem público puro, tudo dependendo das características observáveis, dos custos de transacção entre fornecedores e utilizadores e da estratégia política face à oferta de bens públicos.

Neste intervalo de variação são mais fáceis de delimitar ou oferecer as amenidades pontuais, tituladas por um único proprietário, que o mercado, por via de um preço, pode regular. No outro extremo, são mais difíceis de oferecer as amenidades difusas, pertencentes ao domínio público, que só a política pública pode regular através de uma intervenção deliberada para o efeito. Os casos mais paradigmáticos situar-se-ão, porventura, a meio caminho e dizem respeito a uma combinação variável público-privado (os bens semipúblicos). Chegados aqui, recordemos a origem do problema das amenidades rurais.

As zonas rurais dispõem de bens públicos e semipúblicos, com um valor de uso variável em função dos seus atributos, que a política de desenvolvimento rural deve aproveitar para aumentar os rendimentos e o bem-estar das populações que nelas residem. No caso de zonas rurais desfavorecidas, por maioria de razão, esta obriga-

ção transforma-se num imperativo categórico para a política de desenvolvimento rural. Dito de outro modo, aqueles bens colectivos proporcionam um benefício externo positivo que é usufruído pela população visitante da zona rural respectiva. Não existindo o mercado para regular este benefício, a zona rural em questão «exporta um serviço» que não é devidamente remunerado, seja pelo visitante seja pelos poderes públicos. A pergunta mais lógica é, então, a seguinte: como converter este efeito externo, sem remuneração, num instrumento positivo de desenvolvimento rural, ou ainda, como internalizar aquela externalidade positiva? Esta interrogação é tanto mais pertinente quanto, como sabemos, os efeitos externos negativos são geralmente objecto de uma penalização por via da aplicação do princípio do poluidor-pagador. Se se tratar de um bem público ou semipúblico, esta internalização supõe que se resolva satisfatoriamente o problema dos «direitos de propriedade», ou seja, quem irá auferir dos benefícios da internalização que a política de desenvolvimento rural pretende concretizar?

Há, por isso, uma relação política pertinente entre a valorização das externalidades territoriais e a política de desenvolvimento rural.

Nesta relação, se a política de desenvolvimento rural pecar por defeito ou omissão é muito provável que a «zona rural em questão» possa desprezar ou mesmo destruir as suas amenidades uma vez que a internalização não compense outras utilizações alternativas, como sejam a actividade extractiva, a exploração florestal, a energia hidroeléctrica ou o turismo de massas. Ao mesmo tempo, estas e outras alternativas revelam-nos o alcance de uma verdadeira política de desenvolvimento rural que tenha a ambição de preservar e desenvolver as suas amenidades rurais.

Estamos, agora, em condições de regressar ao modelo de gestão referido inicialmente. Só é possível internalizar e delimitar novos direitos de propriedade se os níveis local e regional de administração dispuserem de um elenco de atribuições, competências e recursos muito diversificados que constituam uma alternativa real e efectiva às utilizações referidas ou que com elas componham uma estrutura de produções e rendimentos que seja aceitável por todos sem danos colaterais irremediáveis (recorde-se o exemplo-limite de Foz Côa). Sem estes patamares descentralizados de concertação de interesses e sem as garantias de instrumentos efectivos de intervenção alternativos dificilmente se conseguirá aumentar a oferta pública de amenidades rurais, ou então ficar-se-á muito aquém da internalização pretendida,

sobretudo se os direitos novos de propriedade não forem facilmente afectáveis. Nesta atribuição de novos direitos cada caso é um caso. Mas vale a pena insistir. O elenco de instrumentos de política disponíveis no plano local, rural e regional é uma boa alternativa à afectação de novos direitos de propriedade, tanto mais quanto, muitas vezes, não é fácil delimitar e repartir estes novos direitos. Podemos, no entanto, fazê-lo de vários modos para promover as amenidades rurais:

- o «mercado de amenidades» através da utilização de direitos, taxas ou mesmo de um preço, por exemplo, pagando um preço elevado de um bem privado associado à amenidade. Os produtos «DOC» podem cumprir esta função se integrados em áreas protegidas.
- as *amenidades semipúblicas* através de um contrato entre um particular e os poderes públicos ou entre um particular e um grupo de interesse a quem os poderes públicos delegam certos tipos de atribuições, competências e recursos. O grupo de interesse vela pela oferta da amenidade gerindo, nos termos contratuais, a relação entre o proprietário legal, os utilizadores da amenidade e os poderes públicos.
- as *amenidades bens públicos*, com valor de uso pouco significativo, através de um contrato-programa entre poderes públicos ou entre os poderes públicos e um grupo de interesse que se constitui em gestor da amenidade rural. Sendo neste caso a procura bastante difusa, o gestor administra essencialmente o lado da oferta.

Estamos, assim, perante um intervalo de possibilidades que se estendem desde o preço (lado da procura) ao imposto (lado da oferta). Nas situações intermédias, mais frequentes, teremos, muito provavelmente, a combinação de uma taxa de acesso e um contrato que inclui uma remuneração por direitos de propriedade e uma subvenção por direitos de conservação e gestão.

Em todos os casos, é fundamental conhecer qual o referencial técnico-científico para as práticas eco-compatíveis que o Estado pretende levar a efeito. Os instrumentos de regulação que referimos anteriormente dependem estreitamente destas normas de referência, da sua calendarização, intensidade e do conjunto de incentivos que lhe está associado, e muito em particular, para suprir a falta de organicidade dos grupos de interesse, do estatuto e do papel que os poderes públicos entendem atribuir às associações ou grupos de promoção de interesses colectivos.

Por outro lado, enquanto o mercado não for capaz de assimilar aquelas normas, elas podem revelar-se como custos inoportáveis para empresas e particulares, donde a importância de aparecerem associadas a um sistema de incentivos apropriados. Na medida em que os recursos públicos são sempre escassos pode antecipar-se a dificuldade em arbitrar, com critério e rigor, a afectação destes meios à política de desenvolvimento para a produção de amenidades rurais.

V.

Conclusões

Existem zonas rurais desfavorecidas porque não cuidámos de salvaguardar a sua diversidade. Privilegiámos as preferências reveladas pelo mercado, esquecemos as preferências implícitas nos territórios. As amenidades rurais são um instrumento para recuperar a diversidade perdida.

Assim será se soubermos implicar, em simultâneo, ordenamento, conservação e desenvolvimento. Assim será se soubermos animar grupos de promoção do interesse colectivo. Assim será se soubermos descentralizar e integrar programas e medidas de acção ao nível territorial adequado. As amenidades rurais pertencem, também, ao domínio da economia da cultura e das procura emergentes. Elas são ou representam um valor que o mercado não pode banalizar. Assim, devemos, a todo o custo, preservar os seus atributos singulares. São um bem comum e pertencem, por isso, ao foro da responsabilidade societal. Aí devem permanecer para cuidar das nossas referências identitáveis.

BIBLIOGRAFIA GERAL

COVAS, António, (1997), *O Ajustamento, Diversificação e Desenvolvimento Rural*, Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural, Lisboa.

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, (1999), *Estratégia de Conservação da Natureza e Biodiversidade*, Lisboa.

– *L'integration des politiques de l'agriculture et de l'environnement* (1993), OCDE.

– *L'agriculture durable* (1995), OCDE.

– *La contribution des aménités au développement rural* (1997), OCDE.

– *Les aménités pour le développement rural* (1997), OCDE.

– *Agriculture, échanges et environnement* (1997), OCDE.

– *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture* (1997), OCDE.

– *La réforme des politiques agricoles et l'environnement* (1998), OCDE.

– *L'agriculture et l'environnement* (1998), OCDE.

SCHMIDT, Luísa, (1999), *Portugal Ambiental*, Celta Editora.

COLECÇÃO ESTUDOS E ANÁLISES

Nº 1

Seminário Novas Políticas Europeias e Desenvolvimento Rural em Portugal, 1997.

Nº 2

Desenvolvimento Rural: Novas Realidades e Perspectivas, 1997.

Nº 3

Ajustamento, Diversificação e Desenvolvimento Rural, 1997.

António Covas

Nº 4

Seminário O Desenvolvimento Rural no Contexto da Agenda 2000, 1998.

Nº 5

Origens do Associativismo na Beira Litoral: da tradição à modernidade, 1999.

Maria Adosinda Henriques

Nº 6

Outras mediações Estado/sociedade: As parcerias no programa LEADER, 1999.

Maria do Rosário Serafim

Nº 7

Benefícios do Azeite na Saúde Humana, 1999.

Maria Helena Saldanha

Nº 8

As Amenidades Rurais: um contributo para o desenvolvimento das zonas desfavorecidas, 1999.

António Covas

FICHA TÉCNICA

Título

As Amenidades Rurais:
um contributo para o desenvolvimento
das zonas desfavorecidas

Autor

António Covas

Coordenação editorial

DGDRural / Divisão de Documentação e Tratamento da Informação (DDTI)

Design gráfico

RISCO - Projectistas e Consultores de Design S. A.

Impressão

EURODOIS, Artes Gráficas, Lda.

Edição

Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural (DGDRural)

Distribuição

DGDRural / Divisão de Documentação e Tratamento da Informação (DDTI)
Av. Defensores de Chaves, 6 - R/C - 1000 LISBOA

Tiragem

2000 exemplares

ISSN:

0873-9145

Depósito legal

145441/99

ISBN

972-9175-87-X



Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
Secretaria de Estado do Desenvolvimento Rural