



Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Ciências Sociais e Humanas

Departamento de Antropologia

**Mais do que Conservação da Natureza: O dia-a-dia burocrático na gestão
do Parque Natural de Sintra-Cascais**

Mafalda de Matos Pereira

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre em
Antropologia

Orientador:

Doutor Humberto Miguel dos Santos Martins, Professor Auxiliar da Universidade de Trás-os-
Montes e Alto Douro

Coorientador:

Doutor Francisco Oneto Nunes, Professor Auxiliar do ISCTE - Instituto Universitário de
Lisboa

Setembro 2018

Agradecimentos

Quero, em primeiro lugar, agradecer a todos os que me acolheram no terreno, em especial destaque ao Dr.º Humberto Marques, ao Dr.º Francisco Correia, à Dr.ª Ana Paula Mendes, à Vigilante da Natureza Alice Luís, à Vigilante da Natureza Sandra Raposo, à Vigilante Dina Lawson e ao Vigilante Paulo Lawson. Vocês acolheram-me de forma amigável e sempre se mostraram disponíveis para ajudar em tudo o que eu precisei. Estarei eternamente grata por toda a vossa ajuda e pelos bons momentos que passámos.

De seguida, quero agradecer ao Instituto Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. pela possibilidade de elaborar a presente dissertação.

Ao orientador, Prof.º Dr.º Humberto Martins, que desde do primeiro momento que comecei a pensar sobre as questões ambientais e sobre as áreas protegidas, sempre me incentivou e guiou. Agradeço, de forma infinita, a sua ajuda quando eu estava sem ideias, a sua compreensão quando tive dificuldades, o seu tempo para as longas conversas, os seus conselhos que orientaram profundamente a investigação e a partilha de ideias sobre esta temática. Professor, muito obrigada.

Ao coorientador, Prof.º Dr.º Francisco Oneto Nunes agradeço a sua ajuda durante todo o mestrado. Enquanto sua aluna, foi dos Professores que mais me guiou pela área que me era nova, que mais me incentivou a pesquisar sobre a antropologia ambiental. Enquanto sua orientanda agradeço todos os conselhos e a sua disponibilidade.

Quero agradecer ao Bimestre António Tereno e à sua esposa, Mestre Isaura Tereno, por todo o apoio que me proporcionaram ao longo destes quatro anos. Apesar das dificuldades que sentiram, nunca deixaram de me ajudar e eu não tenho forma de vos agradecer. Aos dois, muito obrigada.

À minha família, especialmente à minha avó Adelina Lopes: agradeço-te profundamente todo o apoio que me deste durante toda a minha vida. Apesar de não perceberes as razões do meu caminho, nunca deixaste de acreditar que um dia eu seria capaz. Por isso, estou-te eternamente grata.

Quero agradecer aos meus pais. Apesar de ambos estarem distantes, sempre me ajudaram da melhor forma que conseguiram. Pai, agradeço-te por tudo o que fizeste e por todo o apoio que expressaste. Mãe, apesar das dificuldades que ambas sentimos ao longo destes últimos anos, espero que saibas que agradeço todo o esforço que fizeste.

Por fim, quero agradecer ao Dr. ° Henrique Tereno por toda a tua ajuda e compreensão. Sempre me apoiaste em tudo o que eu queria fazer, me ajudaste e orientaste. Obrigada por teres estado a meu lado ao longo destes últimos cinco anos. Estou-te eternamente grata por todos os sacrifícios que fizeste, pela nossa jornada e por nunca me deixares desistir, por mais difícil que a situação estivesse. Obrigada por tudo.

Reafirmo, uma vez mais, o meu obrigado a todos os funcionários do ICNF do PNSC e dedico-vos esta dissertação. A todos vós, que diariamente lutam pela conservação da natureza e da biodiversidade, o meu profundo e orgulhoso obrigada!

Resumo

A reclassificação da antiga Paisagem Protegida de Sintra-Cascais para o Parque Natural de Sintra-Cascais, que foi criado através do Decreto-Regulamentar nº8/94 refletindo os critérios anteriormente definidos na Rede Nacional de Áreas Protegidas (Decreto-Lei nº19/93), surgiu da crescente necessidade de preservar e conservar a riqueza natural constituída pelas paisagens naturais, pela fauna e pela flora desta zona, que se encontra em constante ameaça devido à crescente pressão urbanística associada ao turismo e à população que habita na Área Metropolitana de Lisboa. Atualmente, estes valores de preservação e conservação da natureza são monitorizados pelo organismo público denominado como Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). Considerando a questão desenvolvida na obra de Brockington, Duffy e Igoe (2008) que se refere à eficácia dos Parques na conservação e preservação da natureza, a presente dissertação pretende, através de um estudo etnográfico, observar como é elaborada a gestão e monitorização do PNSC pelo Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. e se refletem (ou não) quadros legais e políticos. Deste modo, a presente investigação considera, por um lado, os mecanismos e instrumentos utilizados pelos seus funcionários na aplicação das normas legislativas, observando, também, relações hierárquicas internas, e por outro a relação deste com a população residente e visitante na AP.

Palavras-chave: Gestão de Áreas Protegidas; ICNF; Conservação da Natureza; Parque Natural de Sintra- Cascais; Etnografia;

Abstract

Foreshadowing the criteria previously established in the Nacional Network of Protected Areas (Law Decree nº 19/93), it was by means of the Law Decree nº 8/94 that the former protected landscape of Sintra-Cascais was reclassified as a natural park. This shift occurred due to the necessity for preserving and conserving the natural richness present in the natural landscapes, manifested by the local flora and fauna – which are under constant threat from the rising urban pressure fuelled by tourism and the inhabiting population of the Lisbon metropolitan area. Nowadays, the values inherent to the conservation and preservation of this natural landscape are kept and looked upon by a public agency, the Institution for the Conservation of Nature and Forests. Reflecting on the arguments of Brockington, Duffy and Igoe (2008), which referred to the efficiency of protected areas, mainly parks, regarding matters of nature conservation, this dissertation questions how the management of the Natural Park of Sintra-Cascais is conducted, by learning about the strategies used, by watching first-hand how legislation is applied by the workers of the park, as well as, by observing how the institution interacts with the population that resides within the protected area. Therefore, the end goal of this dissertation, by means of ethnography, is to have a better grasp at comprehending how preservation and conservation of the biodiversity in the Natural Park is a result of the production of legal and political outcomes.

Key-Words: Protected Areas Management; ICNF; Conservation of Nature; Natural Park of Sintra-Cascais; Ethnography;

Índice

Agradecimentos	I
Resumo	III
<i>Abstract</i>	IV
Índice	V
Índice de quadros	VI
Glossário	VII
<i>Epígrafe</i>	1
Introdução	2
Metodologia: Trabalho de Campo e Etnografia	7
Enquadramento Teórico	11
Capítulo I – O Ambiente em Portugal – história, caracterização e a criação de Áreas Protegidas	17
1.1. Os primórdios da Política Ambiental Portuguesa e a adesão à C.E.E.	17
1.2. As Áreas Protegidas em Portugal e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas.....	22
Capítulo II – Os Bastidores do ICNF: Uma etnografia ao ICNF do Parque Natural de Sintra-Cascais	28
2.1. A criação do Parque Natural de Sintra-Cascais.....	28
2.2. Gestão e Monitorização do ICNF no PNSC: Dificuldades e Conflitos.....	34
2.3.A Aplicação da Legislação no PNSC: Os Processos Contraordenacionais Ambientais.....	46
Capítulo III – Os Vigilantes da Natureza	57
3.1.“Guarda Florestal” ou “Vigilante da Natureza”?	57
3.2.Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza.....	62
3.3.A Odisseia dos vigilantes da natureza no Parque Natural de Sintra-Cascais	67
Considerações Finais: Conservação da Natureza ou “Selva de Betão”?	77
Fontes	82
Referências Bibliográficas	84
Anexos	88
Anexo A – Mapa do Parque Natural de Sintra-Cascais	89

Índice de Quadros

Quadro 2.2.1. – Orçamento da AFN, ICNB e ICNF, I.P. Dados recolhidos da tabela 2 “Orçamento Inicial - AFN, ICNB e ICNF, I.P. do Relatório de atividades de 2012	44
Quadro 2.2.2. – Quadro referente à receita por fontes de financiamento do ICNF para 2017. Dados recolhidos do Quadro 11 “Distribuição da receita programada por fontes de financiamento” do Relatório de atividades de 2017.....	45
Quadro 2.3.1. – Regime de Montante de Coimas – Elaborado de acordo com o regime a ser aplicado presente no artigo 22º da Lei nº114/2015 para os Processos Contraordenacionais Ambientais	47

Glossário

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

AP - Áreas Protegida

APs –Áreas Protegidas

AT – Autoridade Florestal

CEE – Comunidade Económica Europeia

CE – Comunidade Europeia

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Rural

DGQA – Direção-Geral da Qualidade do Ambiente

DGRF – Direção-Geral dos Recursos Florestais

ICN – Instituto de Conservação da Natureza

ICNB – Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade

ICNF, I.P. – Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas

IUCN – Internacional Union for Conservation of Nature (União Internacional para a Conservação da Natureza)

MARN – Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais

MESA – Ministério do Equipamento Social e Ambiente

MHOP – Ministério da Habitação e Obras Públicas

MPAT – Ministério do Plano e Administração do Território

MQV – Ministério da Qualidade de Vida

OE – Orçamento de Estado

ONGs – Organizações Não-Governamentais

POPNSC – Plano de Ordenamento do Parque Natural de Sintra-Cascais

POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira

SEA – Secretaria de Estado do Ambiente

SEARN – Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais

SEOFA – Secretaria de Estado do Ordenamento Físico e Ambiente

SPEA – Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves

SNPRCN – Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza

SNPRPP – Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico

UE – União Europeia

*Protected Areas matter because they are a way of seeing,
understanding and (re)producing the world.*

(West, Igoe e Brockington, 2006a:252)

Introdução

O ponto de partida que originou esta dissertação encontra-se no capítulo intitulado “The Power of Parks” da obra “Nature Unbound” de Brockington, Duffy e Igoe (2008), na qual os autores questionam se os parques serão a melhor forma de proteção da natureza. Ao longo desta obra, Brockington, Duffy e Igoe argumentam que nem sempre a criação de Parques poderá ser sinónimo de “conservação” da natureza: “Government conservation departments can be far removed from local realities, else simply absent and unable to enforce their rules” (2008: 65). Tendo os seus argumentos em consideração, foi elaborada uma reflexão sobre a política de conservação e proteção da natureza em Portugal, sua eficácia – lembrando nomeadamente os desastres florestais que ocorreram no ano passado e outros anteriores –, e sobre o atual estado da preservação e conservação da biodiversidade. Esta reflexão suscitou uma inquietação sobre a atual gestão pública da natureza e originou a questão de partida desta investigação: “Como é que o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF) no Parque Natural de Sintra-Cascais (PNSC), enquanto entidade pública, atua em termos de política e gestão da biodiversidade?”. De modo a responder a esta questão, a investigação foi orientada pela necessidade de explorar os “bastidores” de um dos organismos públicos que gere e monitoriza a natureza e a biodiversidade em Portugal, focando-me assim no ICNF no PNSC.

“A conservação da Natureza já não é o que era...” disse o técnico, voltando, de seguida, a sua atenção para o ecrã do computador. Imediatamente escrevi a sua afirmação no meu diário de campo. Não era a primeira vez que a ouvia naquela sala. E, tal como anteriormente, uma inquietação surgiu: mas o que aconteceu para a conservação da natureza deixar de ser feita?

(Diário de campo, 21 de fevereiro de 2018)

Este excerto do diário de campo, permite-me elaborar um pequeno exercício de reflexão sobre a política de conservação da natureza em Portugal. De facto, grande parte das matérias nacionais sobre temática ambiental são recentes e foram fortemente influenciadas pelo panorama internacional: por um lado, pelas duas conferências promovidas pelas Nações Unidas – a Conferência de Estocolmo (1972) e a Conferência do Rio de Janeiro (1992) - e, por outro, pela importância da União Europeia, que através de tratados e directivas (Soromenho-Marques, 1998) promove a proteção e conservação do ambiente. Contudo, apesar dos esforços internacionais, nacionais e locais – por exemplo, através de cidadãos que se mobilizam para a conservação do ambiente, criando associações e organizações não-governamentais ambientais – a política de conservação da natureza e da biodiversidade em Portugal encontra-se, desde há

alguns anos, e de acordo com a socióloga Luísa Schmidt, “anestesiada” (2010:89). Em 2012 ocorreram mudanças estruturais significativas: o então Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P. fundiu-se com a Autoridade Florestal Nacional, passando a deter competências sobre as Florestas, e foi criado o atual ICNF, I.P. Contudo, apesar destas alterações, a 21 de fevereiro de 2018, ouvi uma afirmação proferida por um técnico do ICNF que partilhava as inquietações que Schmidt descreveu no seu artigo, em 2010. Imediatamente uma questão colocou-se-me: mas, se mesmo após estas alterações, a inquietação expressa por Schmidt ainda persiste no quotidiano dos técnicos, quais são os motivos que originaram a atual situação das políticas ambientais em Portugal, nomeadamente as que enquadram a conservação?

Deste modo, creio ser relevante a elaboração de uma etnografia ao ICNF no PNSC de forma a compreender o funcionamento deste organismo público, conhecendo qual o estado atual das políticas de conservação e preservação da natureza. Por outro lado, interessa-me perceber de que modo o quotidiano dos técnicos, dos assistentes e dos vigilantes da natureza é vivido tendo em consideração estas políticas, e como são geridas as tensões entre as populações locais, organizações, instituições e o ICNF. Em que medida a sua intervenção reflete disposições ideológicas mais vastas sobre a proteção da natureza? Quais os mecanismos existentes e aplicados por este organismo? Qual a eficiência e aplicabilidade destes mecanismos no PNSC? Estas são algumas questões orientadoras desta investigação.

Quais são os dois principais modelos de conservação e preservação de APs? Para além do modelo de conservação estatal, que consiste em ter o Estado como decisor e gestor das matérias relacionadas com o ambiente e as APs, existe, de acordo com Brockington, Duffy e Igoe (2008), o modelo baseado na conservação da natureza elaborado pela comunidade que se encontra em permanente contacto com esta e que poderá assentar na participação e decisão coletiva nas matérias referentes à conservação do ambiente. Contudo, uma comunidade nunca é “homogénea” (idem, 2008:88); existem conflitos devido ao acesso aos recursos, práticas de subsistência e inclusive relacionadas com aspetos mais identitários como etnicidade, parentesco, idade, género, escolaridade, afinidade política e/ou com organizações não-governamentais. Neste segundo modelo de conservação, poderão existir recursos que não são explorados pela comunidade: denominados como “open access regimes” (Brockington, Duffy e Igoe, 2008: 99).

De acordo com os autores, nas últimas décadas ocorreu um aumento significativo de APs privadas. Estas pretendem resolver questões delicadas que podem surgir aquando a criação de uma AP, nomeadamente relacionadas com a propriedade das terras, permitindo ainda a

conservação de áreas para as quais o Estado não teria fundos para financiar. São soluções que, em alguns casos, tentam assegurar a participação e o envolvimento da comunidade e, mesmo, entender as problemáticas relacionadas com o “direito à terra” dos povos indígenas (Brockington, Duffy e Igoe, 2008:182). Contudo, de acordo com estes autores, existe um grande debate relacionado com a gestão da natureza, comparando o modelo privado e com o modelo estatal. Normalmente, o Estado é considerado pelos cidadãos como o melhor gestor da natureza porque é percecionado como uma instituição pública responsável que consegue criar e implementar modelos e planos de gestão nas APs. Por outro lado, os defensores da privatização das APs defendem que a promoção individual do seu bem-estar incentiva a proteção dos recursos dos quais o seu bem-estar depende (Brockington, Duffy e Igoe, 2008:183). Contudo, as APs privadas apresentam mais riscos do que uma gestão elaborada pelo Estado: por um lado, se o interesse for baseado na obtenção de lucro, é importante considerar quais as implicações quando a AP se tornar economicamente inviável. Por outro, se o investimento decorrer de fundações filantrópicas cujo seu objetivo não se baseia na obtenção de lucro, a conservação a longo prazo poderá ser difícil se, nas palavras dos autores, as fundações alterarem a sua fonte de financiamento ou se as doações monetárias terminarem (idem, *ibidem*). Assim, as APs privadas poderão apresentar, em determinados contextos, uma resposta positiva para os debates globais relacionados com a conservação elaborada por comunidades ou com a conservação da vida selvagem devido à capacidade de atuarem e gerirem determinados conflitos que o Estado poderia não conseguir resolver (Brockington, Duffy e Igoe, 2008:185).

Em Portugal, a gestão, a conservação e a preservação da natureza são competências estatais. Contudo, existem vários obstáculos que dificultam o bom funcionamento do Estado, designadamente em matérias sobre a conservação da natureza, algo que pude registar ao longo do trabalho de campo no ICNF. De acordo com os técnicos do ICNF no PNSC, existe um sentimento de afastamento ou de “anestesia” do Estado perante as questões ambientais: “Só estão preocupados com a proteção e não com a conservação da natureza. As pessoas não entendem que se não conservarem [a natureza], não existimos...” disse a técnica, suspirando (Diário de campo, 28 de novembro de 2017). Uma vez mais, a questão da conservação da natureza é levantada, pois para os técnicos não existe a atenção necessária para uma eficiente conservação da natureza.

Torna-se relevante aflorar os conceitos de “conservação” e “preservação”, que não são coincidentes. De acordo com a noção definida pela World Conservation Monitoring Center, que colabora ativamente com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, “conservação” baseia-se na gestão e no uso sustentável dos recursos naturais – incluindo a vida

selvagem e os recursos renováveis ou não renováveis (Buchdahl e Hare, 2000). A conservação dos recursos naturais considera normalmente as necessidades do ser humano – tendo como exemplo a importância da floresta tropical que, por um lado, apresenta uma diversidade genética relevante de ser conservada e, por outro, é uma fonte de recursos alimentares, medicinais e de madeira para o ser humano (Buchdahl e Hare, 2000). “Preservação” consiste, de acordo com a definição apresentada, na tentativa de manter determinadas características de um local no qual, até ao momento, não existe presença humana (Buchdahl e Hare, 2000). Esta preocupação surgiu da crescente expansão humana por todo o planeta, alterando e modificando as paisagens, transformando-as, por exemplo, em campos agrícolas, áreas urbanas, zonas turísticas e áreas industriais (Buchdahl e Hare, 2000). Digamos que o conceito de conservação, neste sentido, faz reconhecer como crítica a presença humana no território e a sua responsabilidade na sustentabilidade dos recursos.

Com esta dissertação pretendo oferecer um contributo para o campo da Antropologia ambiental e ecológica em Portugal. Apesar de se tratar de um campo disciplinar com um corpus de conhecimento sobre APs já com alguma história, a produção de conhecimento etnográfico sobre os organismos que gerem e monitorizam a conservação da natureza e da biodiversidade é ainda insuficiente. Deste modo, pretendo falar do quotidiano dos atores que dão vida ao ICNF, documentando e estudando, por um lado, as dinâmicas internas através das interações entre os atores e as relações de hierarquia e de poder existentes neste organismo; o que poderá contribuir, também, para uma Antropologia organizacional, uma vez que será elaborado um estudo desde dentro de um organismo do Estado responsável pela gestão pública da natureza e das florestas. Por outro lado, este estudo visa também conhecer as dinâmicas externas no ICNF, tanto em contexto nacional – com as câmaras municipais, associações e até outros organismos públicos - como em contexto internacional, no qual Portugal é fortemente influenciado pela União Europeia e pelos movimentos ambientais que se desenvolvem internacionalmente.

Paralelamente, através desta investigação é possível observar a importância da legislação como um modo de “produzir a realidade”, contribuindo, deste modo, para o que denominaria uma antropologia do direito e do próprio Estado. Ao analisar os quadros legais nos quais se enquadram os mecanismos e os instrumentos que o ICNF utiliza na sua atuação em termos de conservação, poderemos verificar a difícil aplicação da legislação e como as políticas ambientais apresentam uma dimensão subjetiva quando se trata de as entendermos no plano da sua aplicação quotidiana.

A presente dissertação está dividida em três capítulos, culminando com um quarto no qual apresento algumas considerações finais.

No primeiro capítulo “O Ambiente em Portugal – história, caracterização e criação de Áreas Protegidas”, faço referência, de forma sucinta, à história da política ambiental portuguesa, da criação de APs e elaboro um curto enquadramento histórico do ICNF enquanto instituição governamental. Este capítulo pretende contextualizar as transformações que a política ambiental portuguesa sofreu ao longo da história recente e, consequentemente, os impactos que as mesmas tiveram na instituição responsável pela gestão da conservação da natureza.

No segundo capítulo “Os Bastidores do ICNF: Uma Etnografia ao Parque Natural de Sintra-Cascais” pretendo, após uma breve contextualização sobre esta AP, descrever etnograficamente o quotidiano dos funcionários do ICNF, as suas relações internas e externas e as suas frustrações sobre a conservação da natureza. Com base na etnografia será possível conhecer o quotidiano deste organismo de gestão da natureza bem como verificar os atores que no terreno promovem a conservação da natureza e da biodiversidade. Mostrarei ainda as dificuldades de diálogo tanto a nível interno, entre os departamentos, assim como com outras entidades externas.

O terceiro capítulo “Os Vigilantes da Natureza”, também sustentado no trabalho de campo no ICNF, aborda o quotidiano dos quatro vigilantes da natureza existentes no PNSC. Após uma contextualização histórica da evolução da carreira de vigilante da natureza, pretende-se narrar experiências que estes quatro vigilantes tiveram ao longo da sua carreira, explanando as suas dificuldades, frustrações e ambições enquanto atores ativos nos processos conservação da AP.

Por fim, nas considerações finais intituladas de “Conservação da Natureza ou ‘Selva de Betão’?” elaboro, por um lado, uma reflexão sobre o presente e o futuro da conservação da natureza em Portugal, tendo em atenção a forma como as intenções ideológicas influenciam a conservação da natureza e, por outro, suscito um conjunto de interrogações sobre os possíveis contributos que esta dissertação de mestrado poderá oferecer para a temática ambiental, particularmente no quadro disciplinar da antropologia.

Com esta dissertação pretendo evidenciar, através do trabalho etnográfico, tanto a importância que a instituição ICNF e os seus funcionários têm na gestão e monitorização no PNSC, bem como as suas principais dificuldades e frustrações enquanto mediadores entre as intenções do Estado e os valores de conservação. Para tal, é necessário que me debruce, também, sobre a legislação referente ao ambiente tanto nacional como europeia, de forma a compreender como estes discursos de conservação da natureza são transmitidos para os funcionários que irão aplicar estas normas legislativas. Assim, esta dissertação pretende

responder a uma das falhas identificadas nos estudos sobre o ambiente, e áreas protegidas em particular, (não apenas em Portugal) e que tem que ver com o conhecimento do modo como funcionam os organismos públicos (e privados) que atuam em termos de conservação da natureza e da biodiversidade. Julgo que, deste modo, indo além dos textos, das apresentações oficiais e formais e até dos discursos de circunstância e centrando-me nas práticas e experiências concretas, permitiu-me um conhecimento mais próximo do que efetivamente se passa em termos de conservação da natureza numa AP. E, como anuncio com o título desta dissertação, há muito mais a considerar do que conservação no dia-a-dia de um organismo estatal que faz a gestão de uma AP.

Metodologia: trabalho de campo e etnografia

(...) ethnography is a particularly valuable method of research because it problematizes the way that individuals and groups constitute and interpret organizations and societies on a daily interactional basis.

(Helen B. Schwartzman, 1993:3)

Para a realização desta dissertação optei por focar os processos metodológicos no trabalho de campo e na observação-participante. O trabalho de campo decorreu durante seis meses (de novembro de 2017 a abril de 2018) deslocando-me até ao local três vezes por semana durante o horário de funcionamento do ICNF.

A escolha do ICNF no PNSC como terreno para esta investigação deve-se a duas razões: a primeira, prende-se com o próprio objeto de estudo. O que queria estudar implicava a entrada num terreno organizacional-institucional e como habito relativamente perto do PNSC, optei pelo estudo desta AP em particular do seu órgão de gestão. A segunda razão prende-se com o foro emocional: desde pequena que a Serra de Sintra exerceu um fascínio sobre mim, sempre me parecendo mística e evocando uma espécie de continuidade de um Portugal do passado no presente.

A investigação elaborada ao ICNF no PNSC permitiu-me conhecer a AP e as ações levadas a efeito em termos de conservação – bem como, sua importância para a fauna e flora de Portugal. Por outro lado, estudei também as dinâmicas, os contextos e o quotidiano dos indivíduos responsáveis por ações centradas nos valores bióticos e abióticos de uma AP bastante humanizada. O primeiro contacto que elaborei com a instituição foi a 27 de setembro

de 2017, após a alteração do projeto inicial de investigação¹. A 13 de outubro de 2017 tive a primeira reunião presencial com o técnico que ficou posteriormente conhecido como o meu “orientador de estágio” – e se tornou um dos meus informantes – na qual me foram solicitadas duas cartas de recomendação de forma a oficializar a minha presença no local e permitir iniciar a minha investigação com a maior brevidade possível.

A etnografia é utilizada por várias ciências sociais, nomeadamente pela Antropologia, e a sua abordagem baseia-se no trabalho de campo, que poderá ser de longa duração ou intensivo e cujo o seu objetivo principal consiste na produção de conhecimento sobre determinados contextos sociais tendo por base uma relação próxima entre os indivíduos e o antropólogo, tal como Pina Cabral afirma “(...) esse conhecimento experiencial intersubjectivo dos contextos humanos” (2007:193). Foi através desta relação experiencial de partilha, que tive a oportunidade de desenvolver com os funcionários do ICNF no PNSC, que os dados que abordo na presente investigação foram obtidos.

O meu local privilegiado de observação foi uma sala no primeiro piso do edifício-sede no PNSC, onde se encontra uma parte dos técnicos do ICNF. Ao longo dos dias que estive com eles pude observar o seu quotidiano, as práticas profissionais, as relações existentes entre colegas e as relações hierárquicas tanto internas no ICNF no PNSC como externas com os restantes departamentos da instituição e com as restantes entidades existentes no PNSC. A observação não ficou limitada ao gabinete; acompanhei e participei em iniciativas com os técnicos e com os vigilantes da natureza, como as iniciativas de sensibilização nas escolas e para a educação ambiental e o XXI Encontro Nacional de Vigilantes da Natureza. Contudo, apesar de ter sido bem-recebida desde o início por todos os funcionários deste organismo – fui apresentada no primeiro dia pelo técnico responsável por mim como “sua estagiária” – senti nas primeiras semanas uma certa insegurança e desconfiança sobre o meu papel ali. Eu estava presente, mas sentia-me invisível e à parte, tal como Geertz no início do seu trabalho de campo em Bali: “[a]s we wandered around, uncertain, wistful, eager to please, people seem to look right through us with a gaze focused several yards behind us (...)” (1973:412). De facto, até ao último dia do trabalho de campo nunca tive acesso aos processos contraordenacionais nem aos arquivos dos processos. No início do trabalho de campo cheguei a pedir o acesso a esses documentos mas, a resposta dada era normalmente: “Amanhã eu dou-te alguns para leres”. No

¹ O projeto inicial consistia na investigação da relação entre a população do Soajo, no Parque Nacional Peneda-Gerês e a legislação que influencia a vivência e a experiência desta população, que habita no único Parque Nacional do País. Por motivos financeiros o projeto foi abandonado, por agora.

entanto, no dia seguinte o assunto era sempre esquecido e assim ficou durante os seis meses em que lá estive. Apenas uma vez, já depois de ter terminado o meu “estágio” e quando me desloquei ao ICNF no PNSC para visitar os funcionários e almoçar com eles, um dos técnicos imprimiu- a notificação de um processo contraordenacional geral – sobre a apanha de pinhas – para que eu tivesse conhecimento quais sobre as leis gerais que modelavam os processos contraordenacionais.

Passava grande parte do dia a ler legislação relacionada com o PNSC e com os regimes contraordenacionais ou matérias que levava de casa; e ia anotando conversas que ia ouvindo aqui e ali entre os técnicos, uma vez que em relação a alguns assuntos não falavam diretamente comigo; a pessoa com quem eu mais comuniquei, nessas primeiras semanas, foi sempre o técnico responsável pelo meu “estágio”. Mas um dia tudo mudou.

Passadas algumas semanas, teve lugar uma forte discussão entre os técnicos daquela sala sobre o ar condicionado². Quando, no dia 6 de dezembro de 2017, cheguei ao ICNF reparei que a secretária de uma das técnicas se encontrava vazia, mas não comentei. Mais tarde, na hora de almoço, os técnicos estavam a falar entre si e a demonstrar o seu desagrado sobre a atitude que a técnica em causa tinha tido sobre o ar condicionado quando, do nada, me perguntaram: “Mas não achas que a sala fica fria sem o ar condicionado?” E eu respondi “Sim, fica” e foi o suficiente para começaram a dialogar comigo. No dia seguinte, estavam disponíveis para falar comigo sobre a minha dissertação e o meu futuro. Já não era invisível para eles, tal como o que aconteceu ao Geertz após a sua participação na luta de galos balinesa: “[t]he next morning the village was a completely different world for us. Not only we were no longer invisible, we were suddenly the centre of all attention (...)” (1973:416). A partir deste momento, a minha relação com os funcionários do ICNF passou a ser de segurança e com o passar dos meses houve uma certa habituação à minha presença no local. No entanto, nunca deixei de ser a “Mafalda, a estagiária”, apesar de tentar ao máximo explicar que me encontrava a fazer trabalho de campo para a dissertação de Mestrado. Uma das características relevantes da etnografia consiste na possibilidade da elaboração de um estudo no qual estará refletido, por um lado, as vivências experienciadas e, por outro, um sentimento de autonomia e de responsabilidade pelo tema (Marcus e Fisher, 1999:21). Esta característica do “eu estive lá” comum nos estudos etnográficos permite a elaboração de uma reflexão individual de modo a contribuir para as discussões

² Uns técnicos não queriam ar condicionado a funcionar e outros queriam. O ICNF no PNSC ocupa um antigo palacete, com paredes de pedra que no Inverno arrefecem e torna-se desconfortável e frio para quem estiver muitas horas naquele espaço.

teóricas e intelectuais da disciplina. Neste sentido, o trabalho de campo elaborado no PNSC permitiu-me conhecer, graças ao contínuo diálogo e aprendizagem que obtive ao longo de seis meses, contextos e realidades, muitas vezes incomensuráveis sobre medidas de conservação da natureza e a sua aplicabilidade que poderão ser relevantes para a compreensão da eficácia da política ambiental em Portugal.

O trabalho de campo implicou, também, entrevistas semi-dirigidas e conversas que escrevi enquanto me encontrava na sala dos técnicos, que revelam os seus discursos sobre determinadas matérias relacionadas com a aplicação e eficácia da legislação e dos mecanismos existentes para a conservação da natureza e gestão da AP. Graças às entrevistas obtive respostas detalhadas sobre as relações internas e externas do ICNF no PNSC, sobre a sua gestão, a eficácia dos mecanismos e as forças políticas que influenciam a manutenção da AP e a sua conservação, bem como alguns episódios pessoais sobre o combate e o esforço que todos estes atores fazem em nome da conservação nesta AP.

Devido à minha formação de licenciatura – Estudos Europeus – achei relevante para a presente investigação o estudo de alguma legislação nacional e europeia, de forma a complementar a presente investigação. Esta legislação prendia-se com matérias sobre a política ambiental, com especial foco na legislação relacionada com APs. Estes procedimentos permitiram, por um lado, entender a influência que a UE tem em Portugal através das diretivas criadas e da inserção da Rede Natura 2000 no território português; por outro, conhecer a legislação sobre o PNSC, de forma a facilitar o diálogo com os técnicos e compreender as suas frustrações e dificuldades na aplicação da legislação. De salientar que o objetivo primordial deste procedimento foi identificar as principais leis aplicadas no PNSC pelo ICNF e reconhecer, através de conversas informais com os técnicos, quais as principais dificuldades na sua aplicação.

Partindo do argumento de Eriksen (2001) referente ao processo de globalização e à influência entre os diversos atores em diferentes escalas, nomeadamente em matérias como a crise ambiental, a presente investigação pretende compreender os grandes problemas e as principais dificuldades existentes na aplicação e na eficácia dos instrumentos de gestão e monitorização do PNSC. Objetivo que tentei alcançar através da observação do quotidiano dos funcionários, em particular dos constrangimentos que sentem na aplicação da legislação, tendo em atenção, ainda, as influências que os quadros normativos internacionais – como aqueles que são propostos no âmbito da União Europeia – têm nas definições de políticas ambientais em Portugal. Assim, observando à microescala da conservação de uma AP poderá ser possível

analisar a influência que o panorama internacional (representando a macro escala) exerce sobre a construção de medidas legislativas para a proteção do ambiente à escala nacional e local.

Enquadramento Teórico

A Antropologia é marcada, na sua génese, pelo interesse em reconhecer as preocupações gerais sobre a condição humana, ao mesmo tempo que dá conta das questões particulares sobre as diversas sociedades (Milton, 2005:9). Apresentando como uma das suas principais temáticas o conjunto das ideias e das relações humanas com a “natureza”, desde os estudos sobre os mitos e os rituais até às técnicas de subsistência desenvolvidas em várias sociedades (Descola e Pálsson, 1996), tendo vindo a fortalecer um olhar informado sobre as questões ambientais. De acordo com Kay Milton existem duas formas principais através das quais a pesquisa antropológica sobre as culturas podem contribuir para os estudos ambientais: em primeiro lugar, o conhecimento gerado pelos antropólogos sobre a diversidade cultural poderá contribuir para expor e abordar os problemas ambientais nas diferentes sociedades (2005:22-23). O discurso ambientalista baseia-se na premissa de que as atividades nocivas do ser humano, especialmente desde da Revolução Industrial, são os principais fatores para a degradação ambiental (idem, 2005:37). Neste sentido, a existência de estudos antropológicos referentes às diferentes sociedades existentes no mundo e aos seus problemas ambientais poderá incentivar o desenvolvimento de modelos sustentáveis alternativos de organização social (idem, *ibidem*) com o objetivo de reduzir a degradação ambiental. Em segundo lugar, o antropólogo poderá estudar as perceções e relações com o ambiente enquanto fenómenos culturais. A cultura existe no indivíduo sendo expressa através das suas ações e, conseqüentemente, nas interpretações e perceções que são elaboradas para dar significado e sentido à nossa existência. É sempre em cultura que o ser humano se relaciona e interage com o meio que o rodeia (idem, 2005:66). Assim, ao percecionarmos o ambientalismo como um tipo de perspetiva cultural, ou seja, como uma forma de percecionarmos o mundo (idem, 2005:68), a antropologia, entendida no sentido de ser um estudo de ecologia humana, poderá contribuir para a perceção e compreensão das culturas através de um conhecimento aprofundado e relevante para a definição das responsabilidades ambientais e do desenvolvimento de objetivos sustentáveis (idem, 2005:66).

Os estudos ambientais elaborados pelas ciências naturais e os discursos proferidos pelos cientistas centram-se, muitas vezes, em valores de conservação profunda da natureza, apresentando as populações e as suas práticas como fenómenos negativos, algo que tende a gerar tensões entre o discurso conservacionista elaborado pelos cientistas naturais e as populações (Milton, 2005). De acordo com Milton, identificam-se historicamente dois grandes

exemplos destas tensões: em primeiro lugar, com a criação de APs baseadas no objetivo primordial da conservação assente numa área *wilderness* (área de proteção total), podendo, em alguns casos, existir uma imposição por parte do Estado para que a população local abandone a área em causa. Em segundo lugar, com a criação de leis e normas que têm como objetivo preservar os valores naturais, decretando determinados comportamentos que as pessoas deverão ter naquele local (Milton, 2005). É importante referir que não é possível falarmos de uma política ambiental e ecológica sem, primeiramente, referirmos a importância que as associações científicas e cívicas nos Estados Unidos da América e na Grã-Bretanha tiveram, durante o século XIX e que permitiram a entrada destas matérias na agenda política da altura e na conservação dos valores naturais (Soromenho-Marques, 1998).

Neste sentido, os estudos antropológicos, através sobretudo de abordagens etnográficas, têm produzido conhecimento relacionado com a “diversidade ecológica” existente no mundo, contribuindo, deste modo, para o desenvolvimento de um “pensamento ecológico e ambientalista” mais inclusivo em termos de multiplicidade de perspetivas (Milton, 2005).

No seio da Antropologia ecológica e ambiental, o estudo das APs é relativamente recente. Esta disciplina apresenta características essenciais para o estudo destas áreas, pois, por um lado, o método etnográfico permite um trabalho de campo prolongado e imerso nas comunidades (Orlove e Brush, 1996:333), percecionando os seus sentimentos, o seu quotidiano e as suas dificuldades. Este é um tipo de conhecimento fundamental não só para o estabelecimento de uma AP bem como para processos subsequentes relacionados com a sua implementação. Por outro lado, a antropologia estuda – através da etnografia - as organizações não-governamentais, os gestores estatais e as instituições regionais, nacionais e internacionais que se dedicam à conservação da natureza e ao estabelecimento de APs, e é através deste levantamento etnográfico que existe a produção de um conhecimento que parte do “interior”, e que permite compreender o contexto organizacional existente e desde onde as políticas ambientais e as ‘ideias’ sobre conservação, biodiversidade e natureza são implementadas.

Partindo de uma conceção geral sobre o conceito de APs, a necessidade de delimitar determinada área de forma a proteger o local, a fauna e a flora pode ser encontrada em registos que datam desde da antiguidade e por todo o mundo. De acordo com Brockington, Igoe e Duffy (2008), já nos impérios da “Babilónia, Assíria e Pérsia” existiam reservas de caça e em pleno império romano foi criado um sistema de proteção das florestas. A primeira reserva natural da Indonésia foi estabelecida no ano de 648 d.C. Na Europa criaram-se reservas de caça e de “jogos reais” (Orlove e Brush, 1996), tendo, como exemplo, a criação de reservas de caças restritas para os “jogos de caça reais” decretadas pelo Rei William I, no século XI, em Inglaterra

(Brockington, Igoe e Duffy, 2008: 19). Em África e na Ásia, devido às políticas coloniais dos Impérios, foram também criadas reservas de caça e reservas florestais (Orlove e Brush, 1996; Jones-Walter e Civic, 2012). Mas a percepção profunda da necessidade de proteger o ambiente contra as atividades nocivas do ser humano teve o seu início após a Revolução Industrial (Soromenho-Marques, 1998; Silva, 2000) e foi a principal premissa que esteve na origem dos movimentos ambientalistas do século XIX, que, de forma a preservarem e conservarem os valores naturais, iniciaram um processo legal de classificação de determinados locais em APs.

Foi o caso da classificação do Yellowstone National Park, em 1872³, que é considerado como a primeira AP⁴ a existir através de estatuto legal definido por um Estado (Silva, 2000). Tendo como principal objetivo a proteção e conservação da riqueza natural daquela área, o Parque foi classificado com o estatuto de área *wilderness*, ou seja, uma área onde a presença humana é escassa ou nula (West, Brockington, 2006b), dando origem ao *wilderness* (ou Yellowstone) Model” que foi sendo aplicado ao longo das décadas seguintes (Partidário, Pinto, 2012). Contudo, apesar do grande defensor da criação do Parque Nacional de Yellowstone, o pintor George Catlin, ter imaginado a população local como parte da paisagem, a habitar e a conviver nos espaços do Parque, tal facto não ocorreu, devido à aplicação do estatuto *wilderness* àquela área (Brockington, Duffy e Igoe, 2008).

Na Europa, o “Yellowstone Model” teve vários entusiastas, nomeadamente o alemão Hugo Conwent e o espanhol Pedro Pidal que promoveram a criação de APs no continente (Partidário, Pinto, 2012). Porém, este modelo de AP era difícil de concretizar na Europa devido à forte densidade populacional e à crescente industrialização, que alterava profundamente as paisagens naturais; o que Vaccaro e Smith denominam como sistemas “socioculturais” devido à influência que a presença humana e as suas atividades têm na paisagem (2010:1), dificultava a existência de áreas com os requisitos para serem consideradas como *wilderness* (Partidário e Pinto, 2012; Silva, 2000). Estes fatores originaram iniciativas populares para a conservação das paisagens rurais tradicionais, que passaram a ser consideradas como paisagens culturais; foi criado um “Modelo Europeu”, que coexistia com o “Modelo de Yellowstone”, mas cujo o objetivo seria proteger a paisagem rural (Partidário, Pinto, 2012) e a relação simbiótica entre o ser humano e a Natureza (Silva, 2000).

³ É importante referir que nos Estados Unidos da América o Yosemite National Park foi, em 1864, classificado com o estatuto de proteção para “recreio público” (Soromenho-Marques, 1998) e na Mongólia a Montanha Sagrada de Bogd Khan foi reconhecida como Parque Nacional em 1778 (Brockington, Igoe & Duffy, 2008: 19).

⁴ A World Database of Protected Areas (WDPA) define a criação do Yellowstone National Park como o início do fenómeno de criação de APs pelo mundo (Brockington, Igoe e Duffy, 2008).

Nos anos 70 do século XX ocorreu um “boom” na expansão de APs em termos mundiais e tornou-se evidente que o “Modelo de Yellowstone” não era aplicável a todas as APs. Neste sentido, foram sendo desenvolvidos outros modelos compatíveis com os valores de conservação e preservação da natureza, mas que incluíam, em muitos contextos, a população indígena (Orlove e Brush, 1996). Esta expansão esteve bastante associada às políticas neoliberais dos anos 70 e 80, sustentadas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial. O aumento das pressões para o desenvolvimento associadas à expansão do capitalismo poderia implicar a destruição de ecossistemas e de biodiversidade, surgindo, consequentemente, organizações e convenções de cariz internacional de resistência (Brockington, Duffy e Igoe, 2008). Deste modo, os conservacionistas teriam de trabalhar com o regime neoliberal, de forma a proteger a biodiversidade do planeta, pois existem políticas baseadas na exploração dos recursos que comprometem os valores defendidos pela conservação e preservação da biodiversidade (idem, *ibidem*).

O tema das populações indígenas nas APs, do seu acesso aos recursos e da propriedade, é central no âmbito dos estudos em ciências sociais sobre questões ambientais. De acordo com o relatório da International Union for Conservation of Nature “Wilderness Protected Areas: Management guidelines for IUCN Category 1b Protected Areas”, de 2016, para definir o termo *wilderness* é importante abordar a presença humana nestas áreas e a sua relação com a natureza. De acordo com Descola e Pálsson, *wilderness* pode ser entendida como uma conceção atribuída por diferentes sociedades (ocidentais e não-ocidentais) que assume a inexistência da ação do ser humano num determinado local “(...) the quality of wilderness to certain portions of their environment, thus identifying a particular space beyond the direct control of humans” (1996:10). De facto, o conceito de “natureza” tal como está refletido em muitos destes relatórios e textos de organizações internacionais está intrinsecamente relacionado com o que podemos designar uma conceção normativa e universalista da mesma, mas que não encontra eco em muitas sociedades estudadas pelos antropólogos. Em determinadas sociedades não-ocidentais a relação dos humanos com a “natureza” poderá ser expressa através de conceções distintas e até contraditórias. Tal como Roy F. Ellen (2005) refere, é possível que uma sociedade crie conceções sobre a “natureza” que são variáveis, não tendo, consequentemente, uma única conceção de “natureza”. Tendo como exemplo o seu estudo etnográfico com os Nuaulu, um povo de Ceram na Indonésia, que subsistem através da caça, da extração de uma fécula proveniente dos saguzeiros – o sagu – e o cultivo (*Swidden cultivation*),

(...) one population may, depending on the circumstances, generate conceptions of nature which are fuzzy and variable – which may indeed be inconsistent and contradictory – and

that such variability may reveal itself at the level of individual praxis and at the level of collective representations (...) it is difficult to speak of ‘societies’ and ‘cultures’ (...) as having a single conception of nature, (...)

(2005:104)

Por outro lado, Ellen afirma que poderá ser possível identificar um número mínimo de pressupostos sobre os quais são construídas representações simbólicas e esquemas pragmáticos que poderão eventualmente restringir as trocas conceituais humanas (2005:104). Estes pressupostos poderão desenvolver “modes of representation of relations to nature present certain similar characteristics” (Ellen, 2005:104) e estas características semelhantes assentam em três dimensões cognitivas que criam e desenvolvem representações particulares que o autor denomina como “ur-nature” ou “proto-nature” (idem, *ibidem*). De acordo com Ellen, a primeira dimensão é caracterizada pela indução que elaboramos na construção da “natureza” na qual todos estão inseridos, incluindo o ser humano (idem, *ibidem*). A segunda dimensão caracteriza-se pelo “espaço”, ou seja, pela definição da natureza fora do “espaço humano”. Por fim, a terceira dimensão é caracterizada por uma definição “essencialista” da natureza, como uma força exógena à vontade humana, mas que pode, em diferentes graus, ser controlada (idem, 2005:104-105).

A relação humana com a natureza em “estado selvagem” é o componente essencial para a definição de *wilderness*. Através da publicação deste *guideline*, em 2016, a IUCN vem afirmar que estas áreas não excluem pessoas – como inicialmente era imposto pela corrente conservacionista -, mas evidenciam, pelo contrário, uma relação que poderá ser pessoal e intimista com a natureza através do seu conhecimento local, da suas experiências e das suas práticas culturais (Casson, S.A, et al, 2016:9), apontando para a necessidade de construir, em determinados contextos, uma colaboração positiva entre os povos indígenas, as populações locais e o Estado: “[t]he ultimate best-practice approach to wilderness management with Indigenous Peoples and non – indigenous governments is to collaborate from the beginning” (idem, *ibidem*).

Contudo, apesar dos esforços da parte de entidades internacionais que deliberam sobre questões relacionadas com o ambiente e com as APs, existe, frequentemente e em muitos lugares do mundo, uma relação conflituosa entre atores (institucionais ou outros) que defendem e promovem a conservação nas APs e as populações que nela habitam ou as visitam. De acordo com West e Brockington, o aumento das APs apenas reflete um “virtualismo” associado às novas tecnologias e ao conhecimento aprofundado da biologia. Tanto as novas tecnologias

como o estudo biológico aprofundado permitem o aumento da precisão e da eficiência para o cumprimento dos valores de conservação da biodiversidade (2006a:609). De acordo com os autores, o “virtualismo”, como Carrier (1998) o definiu, consiste na tentativa utópica de criar um mundo igual ao imaginado no computador ou em papel, ou seja: a legislação criada por um Estado como instrumento de gestão e monitorização muitas vezes não contempla os contextos sociais onde os indivíduos estão inseridos nem tampouco a experiência concreta que as pessoas têm do território.

Na literatura antropológica existem vários exemplos da relação entre o ser humano e a natureza – entidade não-humana. Tim Ingold (2000) refere-se à relação harmoniosa com entidades não-humanas existente nas sociedades de caçadores-recolectores do círculo polar ártico. Também Milton (2005) explicita a relação que os Kogi - uma população que habita na Montanha Sierra Nevada de Santa Marta, na Colômbia – têm com a natureza que é mantida através das suas práticas culturais e dos seus rituais (2005:107). Podemos afirmar que, as categorias de natureza, cultura e ambiente são constantemente discutidas e questionadas na Antropologia (West e Brockington, 2006) até porque muito do trabalho etnográfico fundacional foi realizado em sociedades pré-industrializadas e ainda é feito em grupos humanos que mantêm relações e dependências fortes com toda a outra natureza não- humana.

De acordo com estes autores, a conservação e preservação de um local poderá ser bem-sucedida desde que os especialistas aprendam os idiomas locais e tenham em consideração a cultural local, antes de imporem novas conceptualizações (2006b:611). Em muitas APs a participação da população local nos processos legislativos e de intervenção poderá ser uma mais valia tanto para a conservação da natureza como para os especialistas que poderão adquirir conhecimentos de novas técnicas utilizadas pela população local. No PNSC, a população local habita numa área metropolitana sendo a partilha de conhecimentos a que os autores se referem elaborada tendo em consideração o estilo de vida de grande parte da população local. Normalmente, quando existe um novo documento legislativo é marcada uma data para uma discussão pública. Deste modo, observando a gestão e monitorização elaborada pelo ICNF no PNSC através da implementação de políticas ambientais e respetivos mecanismos, nunca esquecendo a relação entre este organismo e a população residente na AP, e aprendendo as diferentes relações hierárquicas existentes no ICNF, esta dissertação pretende, através do trabalho etnográfico, conhecer conceptualizações existentes no ICNF no PNSC sobre a conservação da natureza e a gestão de uma AP, de modo a contribuir para um melhor entendimento da política ambiental em Portugal e reconhecendo a importância que o ICNF possui nas matérias ambientais.

Capítulo I - O Ambiente em Portugal – história, caracterização e a criação de Áreas Protegidas

1.1. Os primórdios da Política Ambiental Portuguesa e a adesão à C.E.E.

O movimento ambientalista português, com todas as suas fragilidades, tem contribuído para que o país, também neste domínio vital, não fique na margem de debates e opções civilizacionais inadiáveis.

(Soromenho-Marques, 2005:15)

Neste subcapítulo pretendo explicitar, nos aspetos essenciais, os discursos emergentes sobre a política ambiental portuguesa, o estabelecimento de APs em Portugal e a criação de um organismo responsável pela gestão e monitorização da natureza e das florestas.

A afirmação da política ambiental e da consciência ecológica está ligada ao processo industrial e aos processos de modernização dos países que vinham destruindo a biodiversidade e as paisagens naturais (Soromenho-Marques, 1998). Um outro factor importante é o aparecimento de associações ativistas que impulsionaram o desenvolvimento de políticas de conservação da natureza. Na Grã-Bretanha, por exemplo, – o berço da Revolução Industrial –, foram criadas a Manchester Association for the Prevention of Smoke, em 1843 e a Coal Smoke Abatement League of Great Britain, de 1898, que em 1929 se fundiu com a Smoke Abatement League of Great Britain, criada em 1909 (Soromenho-Marques, 1998). Ao mesmo tempo que estes movimentos surgiram, foi criada, também na Grã-Bretanha, a primeira legislação e instituição para combater os efeitos nocivos gerados pela atividade humana: o Alkali Act e o Alkali Inspectorate, em 1863 (Soromenho-Marques, 1998). Contudo, não foi apenas na Grã-Bretanha que estes movimentos associativistas geraram questões pertinentes sobre a saúde pública e sobre o esgotamento dos recursos naturais. Nos Estados Unidos da América decorreu, em maio de 1908, a White House Conference of Conservation que tinha como objetivo discutir estas preocupações suscitadas pelas associações e pela sociedade civil. Também na Bélgica a elaboração de legislação para a redução das emissões poluentes para a atmosfera surge na sequência do “Meseu Valley Fog”, um fenómeno caracterizado por um intenso nevoeiro carregado de ar poluído pelas indústrias existentes do Vale do Meuse e por condições meteorológicas extremas. Fenómeno que causou, de acordo com Viriato-Soromenho Marques, “catástrofes ambientais, como a de dezembro de 1930, na qual, em virtude de uma inversão térmica numa região fortemente industrializada, se registaram milhares de vítimas” (1998:6).

Em Portugal o surgimento das questões relacionadas com o ambiente e o desenvolvimento de movimentos associativistas foi vagaroso, pois o nosso processo de modernização, quando comparado com os restantes países da Europa – especialmente do Norte e Centro – foi tardio, sendo o nosso país maioritariamente rural. Mas tal não significava que não existissem problemas ambientais “(...) resultantes da mobilização de largas áreas do espaço rural por políticos (...) lideradas pelo Estado” nomeadamente as “campanhas de trigo”, na década de 30 e as campanhas referentes à plantação de pinheiro bravo e do eucalipto (Soromenho-Marques, 2005:2). Para além dos fatores descritos, é necessário salientar que uma grande percentagem da população portuguesa era analfabeta e o regime ditatorial em vigor impossibilitava a existência de associações, o que dificultou o desenvolvimento de uma consciencialização ecológica e de mecanismos essenciais para a proteção do ambiente. No entanto, é importante referir que em 1967, em pleno Estado Novo, o Arquiteto Paisagista Gonçalo Ribeiro Telles tornou pública a sua denúncia sobre o desordenamento urbano em Lisboa e em particular sobre uma das suas consequências, as cheias na cidade (Soromenho-Marques, 2005).

Em 1970, Portugal participa, por ordem do governo da altura, no European Year of Nature Conservation (Partidário e Pinto, 2012) e em 1972, decorre, em Estocolmo, a primeira conferência mundial do Ambiente: a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano. De forma a que Portugal se fizesse representar na cena internacional em termos de questões ambientais, o então Presidente do Conselho do Estado Novo, Marcello Caetano, convidou o Professor José Correia da Cunha para participar na Conferência. Para tal, foi criada a Comissão Nacional do Ambiente através da portaria 316/71, a 19 de junho de 1971, que era coordenada pelo Primeiro-Ministro. Esta comissão realizou um Relatório do Estado do Ambiente de todo o Portugal Imperial, que foi divulgado na Conferência de Estocolmo (Soromenho-Marques, 1998). Este foi o primeiro passo dado em relação à política ambiental em Portugal. De salientar que no início e no final desta década decorreram duas convenções de particular importância e definidoras do rumo que a atual UE decidiu tomar em relação às políticas ambientais: primeiramente, a convenção de Ramsar – Convention on Wetlands of International Importance, em 1971 – que é considerada como o ponto de partida para o primeiro tratado transnacional sobre a conservação da biodiversidade e a Convenção de Berna – Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, em 1979 – que se

estabeleceu como um instrumento legal adotado pela então CEE que originou a directiva das Aves 79/409/CEE⁵ (Jones-Walter e Civic, 2012).

Após o fim do regime ditatorial, a 25 de Abril de 1974, os movimentos associativistas ganharam uma nova dimensão. Por um lado, a existência de liberdade de expressão e a abertura às diferentes problemáticas emergentes no xadrez internacional permitiram o início de uma tímida consciencialização ambiental e ecológica, podendo esta ser expressa em associações e organizações que defendiam o ambiente. Tinham como principais objetivos a criação de legislação e de condições para a sua respetiva aplicação de forma a proteger o ambiente e os recursos naturais. Mas, por outro lado, o novo governo democrático deu primazia a determinadas matérias que condicionaram a ascensão destes movimentos, nomeadamente com a tentativa de implementar centrais nucleares em Portugal, sugeridas pelo Engenheiro Torres Campos como forma de emancipação da autonomia energética, o que originou um descontentamento por parte da sociedade civil. Devido à divulgação de estudos científicos sobre a insegurança das centrais nucleares elaborados por Universidades e investigadores e à liberdade de expressão presente nos jornais e revistas, foi possível que a população, de uma forma geral, tivesse acesso a este tipo de informação científica (Soromenho-Marques, 2005:5). Os movimentos ambientalistas em Portugal são, consequentemente, marcados por um estado democrático embrionário, que ambiciona o desenvolvimento do país, e por um anseio ambiental individual e pessoal que dificulta a participação da população nas matérias ambientais (Soromenho-Marques, 2005).

Em 1986, Portugal entrou na então CEE, juntamente com Espanha. Nesse ano, encontrava-se em discussão a revisão do Tratado de Roma, o denominado Acto Único Europeu que introduziu, entre outras matérias, o título VII - Ambiente. Embora Portugal tivesse, desde 1976, reconhecimento constitucional dos direitos ambientais, só em 1987 é que foi introduzida a lei de Bases do Ambiente e uma lei das Associações do Ambiente, processo este profundamente influenciado pelo Acto Único Europeu (Soromenho-Marques, 1998). A influência da CEE na agenda política ambiental portuguesa é visível desde a nossa entrada: em 1990 Portugal transpôs a directiva 85/337/CEE, denominada como “Lei da Avaliação de Impacte Ambiental”, que impõe a obrigatoriedade de efetuar estudos de impacte ambiental nos projetos a serem elaborados, analisando as consequências ambientais estimadas e determinando as medidas de mitigação a serem adotadas. Em 1992 decorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, que originou novos

⁵ Atualmente 2009/147/CE.

movimentos relacionados com a proteção da fauna e da flora dos países. Neste sentido, a então CEE desenvolveu a directiva Habitats (92/43/CEE), que vem complementar a directiva Aves (79/409/CEE), especialmente no que toca às Zonas de Proteção Especial e adiciona as Zonas Especiais de Conservação.

De facto, a entrada de Portugal na CEE permitiu ao Estado português a transposição de directivas de extrema importância para a conservação da fauna e da flora, bem como a existência de financiamento relacionado com a coesão social e económica (Soromenho-Marques, 1998) que influenciaria, de forma positiva, a política de ambiente em Portugal como, por exemplo, a Política Agrícola Comum ou o Plano de Desenvolvimento Regional. Mas, apesar de todas as influências positivas da UE e das Nações Unidas, a nossa política ambiental continua muito aquém do expectável, pois a nossa agenda política é organizada e pensada tendo em consideração problemas que começaram por ser sentidos e questionados nos anos 70 do século XX e que atualmente ainda estão por resolver, como, por exemplo, a ocupação dos solos agrícolas e o desordenamento do território (Schmidt, 2010).

Durante o meu trabalho de campo, foi possível observar com especial atenção a problemática do desordenamento do território no PNSC. Apesar da existência do Plano de Ordenamento do PNSC e do Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado⁶, continuam a existir construções ilegais e, muitas vezes, é bastante complicado as pessoas entenderem as razões de estarem em incumprimento. Devido aos diferentes graus de proteção na AP, existem diferentes regras e os indivíduos tendem a comparar o seu comportamento ao do vizinho apresentando uma atitude de: “mas se o outro tem, porquê é que eu não posso ter?”, tornando-se difícil tanto para os técnicos como para os vigilantes da natureza elucidar as pessoas, ou como um técnico me confidenciou “educá-los”, de forma a entenderem os diferentes ecossistemas que merecem diferentes tipos de proteção. Um dos grandes problemas do PNSC continua a ser a crescente pressão urbanística e turística que assombra todos os cantos da AP, desde o incumprimento da legislação por parte da população – nomeadamente com as construções ilegais - até ao incumprimento por parte dos turistas de muitas normas existentes, que originam problemas complicados. Quando entrevistei uma administrativa conversámos

⁶ Ambos os documentos definem regras e normas para a proteção e conservação da natureza, e, neste sentido, está decretado nestes instrumentos legislativos o tipo e as condições para a possibilidade de construção e edificação. De referir que o Plano de Ordenamento do PNSC foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº1-A/2008 – e que se encontra em revisão. O Plano de Ordenamento da Orla Costeira Sintra-Sado foi aprovado pela Resolução de Conselho de Ministros nº86/2003. Saliento ainda outro documento relevante para o PNSC: a Carta de Desporto da Natureza do PNSC, aprovada pela portaria nº53/2008.

sobre as regras e normas legislativas existentes no PNSC e como estas são limitadoras de determinados comportamentos, bem como poderão ser menos eficazes devido às restrições impostas,

No outro dia o arquiteto que fez o plano para a minha casa veio aqui, deve ter vindo tratar das coisas dele, e disse-me assim, “Sabe o que é que me preocupa?”, disse-me ele quando estava a ver que todos os processos dele estavam indeferidos, “Nem é o hoje não permitirem ou deixarem de permitir, é daqui a alguns anos quando o Plano de Ordenamento for alterado e forem a ver o que não está por aí construído que as pessoas constroem ilegalmente. E se não forem apanhados, não são, mas se forem, pagam uma multa e já está destruído. É porque eu conheço casos que as pessoas não querem saber e começam a construir e daqui a uns anos quando formos a ver o que não falta para aí é coisas clandestinas.

(Entrevista elaborada a uma administrativa no dia 12 de abril de 2018)

Encontrava-me em trabalho de campo no dia 15 de março de 2018 quando foi dado o alerta devido a um deslizamento de terras que ocorreu na Praia da Ursa, em Sintra, que provocou um morto. O ICNF no PNSC não teve um alarme imediato, mas alguns técnicos receberam uma mensagem por parte dos serviços das operadoras telefónicas, ou do Facebook a notificar os utilizadores sobre o acidente. Momentos depois o recém-nomeado diretor da Divisão de Licenciamento e Avaliação de Projetos veio avisar o seu colega que um dos canais televisivos deveria estar a enviar um pedido via email para filmar o local com um *drone*. “Tem tudo preparado para eles e depois envia logo para mim para eu assinar, ok?”, solicitou a um dos técnicos. Contudo, os drones são proibidos em APs a não ser por razões de emergência pedidas pela proteção civil. A Praia da Ursa, de acordo com o POOC e o POPNSC encontra-se em área de proteção parcial tipo I e em regime de conservação de espécies e habitats, ou seja, é uma zona condicionada. Mas, este infeliz acidente aconteceu, apesar de, em termos legislativos, não ser suposto existir presença humana naquela área. Neste exemplo particular revela-se a fragilidade da legislação e da sua aplicação, pois mesmo que os turistas não conhecessem o local e as suas normas, este deveria estar assinalado⁷ de forma a ser possível a identificação da sua importância e da sua perigosidade.

Tendo em consideração que na presente dissertação se introduz a problemática da gestão e monitorização ambiental, achei importante elaborar esta sumária cronologia sobre a política ambiental portuguesa de forma a perceber a criação de APs em Portugal e a necessidade de

⁷ Segundo os técnicos, estava assinalado. Mas quando as vigilantes da natureza chegaram ao local, repararam que as placas de sinalização tinham sido destruídas, o que dificulta a possibilidade de aviso a quem não conheça a zona.

criar um enquadramento que ligue esta política ambiental desenvolvida pelo Estado à realidade social inserida na AP em causa.

1.2. As Áreas Protegidas em Portugal e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas

Contemporary protected areas not only affect the people living in them, adjacent to them, and displaced by them, but also the people working for the nongovernmental organizations (NGOS) and government agencies that create and manage the protected areas.

(West e Brockington, 2006a:252)

Em Portugal, as questões relacionadas com as APs ganharam fôlego nos anos 70 do século XX⁸, juntamente com o surgimento da política ambiental. Em 1970, após a participação no European Year of Nature Conservation, foi criada a primeira legislação nacional que delibera sobre a proteção da natureza e criação de APs, a lei nº9, e na qual ficou atribuída ao Estado a sua responsabilidade pela proteção da Natureza e a “criação de parques nacionais ou de outros tipos de reservas” (Lei nº9/70 de 19 de junho, 1970). Os objetivos definidos caracterizavam-se pela proteção da natureza através da “defesa de áreas onde o meio natural deva ser reconstituído ou preservado contra a degradação provocada pelo homem” (Lei nº9/70 de 19 de junho, 1970), sendo esta proteção garantida pela criação de áreas protegidas. Na altura, duas perspectivas sobre APs emergiam: por um lado, os engenheiros florestais, na sua perspetiva conservacionista, queriam criar Parques Nacionais e Reservas Naturais onde a pressão humana fosse diminuta e a *wilderness* (zona de natureza pristina) valorizada, querendo aplicar o “Modelo de Yellowstone”; por outro lado, os arquitetos paisagistas argumentavam que o “Modelo de Yellowstone” era inadequado para o nosso país e propuseram o considerado “Modelo Europeu”, ou seja, a criação de APs que teriam como principal objetivo a conservação das paisagens associadas a valores culturais (Partidário e Pinto, 2012). Inicialmente, o “Modelo de Yellowstone” prevaleceu e a 8 de maio de 1971 foi criado o Parque Nacional Peneda-Gerês através do decreto-lei nº187 como o símbolo exponencial da proteção da natureza (Partidário e Pinto, 2012).

A Revolução de 25 de Abril permitiu progressos na política ambiental, como por exemplo o reconhecimento de direitos ambientais na Constituição de 1976 (artigo nº66)

⁸ Existe o Decreto 37188 de 1948 que menciona a criação de “Parques Naturais”, mas visava em particular a constituição de reservas de caça nas antigas colónias; foi o decreto que estabeleceu o Parque de Gorongosa, em Moçambique e o Parque de Quiçama, em Angola (Silva, Carlos Pereira da, 2000).

(Soromenho-Marques, 1998) e a criação do Ministério do Equipamento Social e Ambiente (MESA). É, também, através do decreto-lei nº 550/75, elaborada a organização da Secretária de Estado do Ambiente (SEA) e a criação do Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (SNPRPP) (Guerreiro, 1977), que tinha como um dos objetivos “ a constituição(...) de uma estrutura de espaços reservados à presença efectiva da Natureza, à protecção de paisagens e sítios característicos, à salvaguarda da fauna e flora silvestres e aos estudos científicos de interesse, constituindo um sistema para uso, serviço e valorização do povo” (Ministério do Equipamento Social e do Ambiente – Secretária de Estado do Ambiente, 1975). Em 1978, ao constituir-se o II Governo Constitucional, a SEA é denominada por Secretaria do Estado do Ordenamento Físico e Ambiente (SEOFA) e transita para a tutela do Ministério da Habitação e Obras Públicas (MHOP), passando a estar integrados os recursos hídricos e hidráulicos no SEOFA. Em 1981, é criado o Ministério da Qualidade de Vida (MQV) e o SEOFA transita para a sua tutela. O MQV passou a deter domínios relacionados com a qualidade do ambiente, o ordenamento do território, entre outros, e é neste período que é criada a Direção-Geral da Qualidade do Ambiente (DGQA), que tinha como um dos seus objetivos encorajar a utilização de tecnologias pouco poluentes (Queirós, 2002). No início dos anos 80, o SNPRPP apresentava dificuldades financeiras e logísticas devido à falta de recursos e ao aumento de responsabilidades associado ao aumento do número de APs, que era superior às capacidades gestoras deste. Em 1983, o SNPRPP foi substituído pelo Serviço Nacional Parques Reservas e Conservação da Natureza (SNPRCN), pelo decreto-lei nº 49/83, e esta mudança deveu-se à alteração da política existente no anterior Serviço Nacional e na filosofia de gestão das APs, pois a grande prioridade para o estabelecimento e gestão destas transitou, gradualmente, da conservação das paisagens agrícolas e rurais para a conservação da natureza e do património cultural (Partidário e Pinto, 2012). Em 1985, o SEOFA é renomeado para Secretaria de Estado do Ambiente e dos Recursos Naturais (SEARN) e passa a integrar o novo Ministério do Plano e Administração do Território (MPAT), substituindo o MQV.

Iniciei o meu percurso no ICNF como vigilante da Natureza, em 1988, e ao mesmo tempo que ia acabando o 12º ano há noite. Ainda pertencia ao Serviço Nacional de Parques Reservas e Conservação da Natureza, na altura em que conservar era a mensagem mais importante que tínhamos da instituição...

(Entrevista elaborada a um técnico superior no dia 23 de janeiro de 2018)

De salientar que na segunda metade da década de 80 o SNPRCN beneficiou aquando a entrada de Portugal na então CEE e, consequentemente, ocorreu um aumento das políticas

ambientais, especialmente com a publicação das Leis de Base do Ambiente, em 1987, que providenciaram o apoio legal necessário ao SNPRCN, estendendo as suas competências para a floresta, agricultura e caça (Partidário e Pinto, 2012).

Em 1990, a SEARN é substituída pelo Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN), órgão que converge, entre outros serviços, o MPAT e a DGQA num só, tornando-se um serviço central (Queirós, 2002). Em 1993, através do decreto-lei nº 19, foi criada a Rede Nacional de APs que contém um mecanismo que permite criar estas áreas a nível local, regional, nacional e privado e esta legislação trouxe, pela primeira vez, a necessidade de criar planos de gestão, algo que não era prioritário até àquele momento. Este atraso poderá ser explicado devido ao intervalo temporal entre o estabelecimento de determinada área em AP e os seus primeiros planos de gestão⁹. Neste sentido, muitas APs eram geridas apenas com regulações criadas ao mesmo tempo que estas foram estabelecidas legalmente (Partidário e Pinto, 2012). A existência destes planos é vital para a conservação da natureza, pois as APs encontram-se, muitas vezes, em zonas que estão em risco de degradação o que torna urgente a criação e implementação de planos de gestão e de planos de ordenamento do território (Silva, 2010). Após esta nova legislação, o SNPRCN mudou para uma nova nomenclatura e passou a ser conhecido como o Instituto de Conservação da Natureza (ICN) (Partidário e Pinto, 2012). De salientar que, de acordo com uma administrativa que trabalha atualmente no ICNF, mas iniciou a sua atividade profissional como administrativa na Direção Geral dos Recursos Florestais (DGRF), apenas quando foi criado o ICN é que os Parques e toda a sua gestão passaram por completo para este organismo, tendo pertencido ao domínio da DGRF até 1993¹⁰,

“Era nosso”, disse-me ela, alegre, recordando. “Depois é que passou para o ICN e, mais tarde para o Parques de Sintra. Anteriormente, o Serviço Nacional de Parques pertencia ao Serviço Florestal, aliás eu lembro de ver e escrever as despesas do Parque Monserrate e do Convento dos Capuchos. [pausa uns momentos] Sim, o Convento dos Capuchos foi o último a passar...” Ela fica calada por uns momentos e depois sorri “Cá entre nós, acho muito bem que a Monte da Lua tenha ficado com aquilo... Quando estava no ICN era uma vergonha.”

(Entrevista elaborada a uma administrativa no dia 12 de abril de 2018)

⁹ De acordo com Partidário e Pinto (2012) o intervalo era cerca de 20 anos.

¹⁰ Apesar do SNPRPP e todas as suas diferentes nomenclaturas pertencerem ao Ministério do Ambiente e a DGRF e todas as suas diferentes nomenclaturas pertencerem ao Ministério da Agricultura, de acordo com a Assistente Operacional era o Serviço Florestal que gerir os Parques em Sintra. De acordo com Devy-Vareta “(...) as decisões sobre a floresta estão espartilhadas entre vários ministérios: Agricultura, Administração Interna, Economia, Ambiente e Ordenamento do Território” (Devy-Vareta, 2003:453)

Na década de 2000 foi implementada a Rede Natura 2000 que integrou todas as APs e marcou uma alteração da perspetiva nacional sobre APs e a sua respetiva conservação para a perspetiva Europeia, aplicando, assim, um novo modelo de “Conservação da Biodiversidade” (Partidário e Pinto, 2012). De facto, esta transição ocorreu de forma gradual durante a segunda metade dos anos 90, tendo atingido a sua expressão máxima durante o processo de definição e classificação de áreas da Rede Natura.

Contudo, de acordo com Partidário e Pinto (2012), o ICN teve várias dificuldades financeiras no início do século XXI como consequência da perda progressiva de prestígio e destaque da instituição e pela diminuição dos seus técnicos entre 2002 e 2008. Em 2007, ocorreu, através do decreto-lei nº136, a reformulação do ICN para o Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P (ICNB, IP), que foi motivada pela adoção do novo objetivo de gestão da conservação e da biodiversidade e um novo esquema de gestão das APs. E o ICNB passou a gerir, também, a Rede Natura 2000, o que incluiu a aprovação do plano de gestão referente à Rede Natura e a conclusão de todos os planos de gestão de cada uma das APs (Partidário e Pinto, 2012).

Atualmente, o organismo responsável pela gestão e monitorização da Natureza em Portugal é o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P, (ICNF,IP) que resultou, em 2012, da fusão entre o Instituto de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I.P. e da Autoridade Florestal Nacional, através do decreto-lei nº 135. O ICNF é composto por serviços centrais e serviços territorialmente desconcentrados. Primeiramente, em relação aos serviços centrais, estes são compostos pelo Gabinete de auditoria e Qualidade; Gabinete de Apoio Jurídico; Gabinete de Sistemas e Tecnologias de Informação; Gabinete de Valorização de Áreas Classificadas e Comunicação; pelo Departamento Administrativo e Financeiro; Departamento de Instrumentos Financeiros; Departamento de Planeamento e Assuntos Internacionais; Departamento de Gestão de Áreas Públicas e de Proteção Florestal; Departamento de Recursos Naturais e Conservação da Natureza e, por fim, Departamento de Gestão e Produção Florestal. Quanto aos serviços territorialmente descentralizados, estes dividem-se pelas NUTII, ou seja, por regiões de nível II – Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve.

Nesta dissertação, o trabalho de campo teve lugar no departamento de Lisboa e Vale do Tejo, mais concretamente no Parque Natural de Sintra-Cascais. Tal como pude observar durante todo o tempo no terreno, os técnicos do PNSC recebem os processos de contraordenacionais ambientais não apenas do PNSC mas também do Parque Natural de Serra de Aire e Candeeiros, Parque Natural da Arrábida, Reserva Natural do Estuário do Sado e Paisagem Protegida Arriba Fóssil da Costa da Caparica. Também os vigilantes da natureza deslocam-se entre as diferentes

APs existentes no departamento de Lisboa e Vale do Tejo – especialmente os que entraram no final de 2017 e se encontram em formação e regime de estágio:

O ICNF é a instituição que rege todas as Áreas Protegidas em Portugal. Para o Parque é importante porque se não houvesse esta entidade isto estava tudo entregue a ninguém. Toda esta área já tinha sido destruída, todo o património material e imaterial tinha ido à vida para construírem hotéis e casas... consegues ver no mapa quase uma linha divisória entre o que está dentro do Parque Natural e o que está fora devido às construções desmedidas que são feitas.

(Entrevista elaborada a um técnico superior no dia 23 de janeiro de 2018)

Em suma, as diferentes categorias de APs existentes em Portugal não são apenas consequência das características específicas de cada área, mas são também consequência da influência de modelos de gestão internacionais. Em alguns casos, a transposição de modelos de gestão internacionais trouxe consequências, como por exemplo, a reclassificação de APs ou a alteração da sua ideologia de gestão¹¹. Seguimos, em primeiro lugar, a tendência europeia de criar um Parque Nacional onde existisse uma área *wilderness*, de seguida, as nossas APs foram classificadas tendo em consideração o “modelo das Paisagens” que coexistia na Europa com o “Modelo de Yellowstone” e, por fim, o surgimento de um “modelo de conservação da Biodiversidade” que influenciou, mais recentemente, a Rede Natura 2000 e a proteção da fauna e da flora. Mas a história de cada AP é única e peculiar; por um lado, a nossa política de classificação e criação de Parques Nacionais teve o seu início no Estado Novo, mas com a Revolução de Abril foi permanentemente interrompida, enquanto na Europa as áreas continuaram a ser classificadas como Parques Nacionais. Por outro lado, a sucessão de modelos de APs ocorreram mais rapidamente em Portugal do que em qualquer outro país e com várias transformações e alterações, como consequência de uma política ambiental muito tardia (Partidário e Pinto, 2012).

As alterações de denominações dos Ministérios, das Secretarias e dos Institutos são, também, consequência de uma instabilidade política comum em Portugal. Existia quase uma “tradição” em cada novo governo de não só alterar as agendas políticas como também alterar as denominações dos Ministérios e as suas respetivas competências, o que demonstra uma certa insegurança no rumo político a tomar e uma fragilidade administrativa das instituições. Durante

¹¹ Tendo como exemplo o Parque Nacional Peneda-Gerês que foi criado para proteger áreas “wilderness”, mas vinte anos depois, quando o seu plano de gestão e ordenamento foi aprovado, um dos principais objetivos foi a conservação da natureza e do bem-estar da população local (Partidário e Pinto, 2012).

uma conversa de esclarecimento de dúvidas via email um técnico tentou sumariamente explicar-me a história do ICNF,

O Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza apenas mudou de nome e passou a ser ICN, mais tarde mudou de novo de nome e passou a ICNB, e depois com a fusão do ICNB com a AFN [Autoridade Florestal Nacional] é que passou a ICNF. Vou contar-te a história desde o princípio, existia na Direção Geral dos Recursos Florestais, acho eu que era assim que se chamava, cada vez que muda de governo muda o nome. a DGRF tinha uma Divisão de Conservação da Natureza, que em 1975 saiu da DGRF e passou para a área do ambiente e foi designado por SNPRPP, mais tarde passou a designar-se SNPRCN, mais tarde ICN e depois ICNB... Não te esqueças que a DGRF e as diferentes designações que tem tido, sempre pertenceram ao Ministério da Agricultura, e que o SNPRPP e diferentes designações sempre pertenceram ao Ministério do Ambiente. Atualmente o ICNF tem dupla tutela, pois pertence ao Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e ao Ministério do Ambiente.

(Conversa via email com um técnico superior do ICNF no dia 7 de maio de 2018)

Estas alterações de nomenclatura e de competências traduzem-se no atual ICNF e, como consequência, deram lugar a um sentimento de insegurança, insatisfação e incerteza por parte dos funcionários do PNSC em relação ao futuro. Algo que procuro mostrar ao longo desta dissertação.

Capítulo II – Os Bastidores do ICNF: Uma etnografia ao ICNF do Parque Natural de Sintra-Cascais

2.1. A criação do Parque Natural de Sintra-Cascais

A Paisagem Protegida de Sintra-Cascais foi criada pelo Decreto-Lei nº 292 de 1981, e tinha como principal objetivo a conservação da fauna e da flora contra a pressão humana que se sentia tanto na Serra de Sintra como na faixa litoral de Cascais. Contudo, em 1993, com o decreto-lei nº19, ocorreu a implementação da Rede Nacional de Áreas Protegidas que se traduziu na reclassificação de APs que seriam monitorizadas pelo SNPRCN e que passou a: “(...) assegurar a coordenação e a representação internacional em matéria de áreas protegidas, nomeadamente junto das instituições comunitárias” (Decreto-Lei nº 19/93, de 23 de janeiro, 1993). É também neste ano criado por Decreto-Lei¹² o Instituto de Conservação da Natureza que substituiu o SNPRCN e passou a deter competências para gerir e monitorizar as APs.

Em 1994, a Paisagem Protegida de Sintra-Cascais foi reclassificada, através do Decreto-Regulamentar nº8, como Parque Natural de Sintra-Cascais, devido à crescente pressão urbanística associada ao turismo e à população local que colocava em causa a riqueza natural do PNSC, tornando-se fundamental a conservação das paisagens e dos valores naturais contra a pressão humana. Foi também definido em decreto-regulamentar a aprovação do Plano de Ordenamento do PNSC e o seu regulamento, ficando o novo Instituto de Conservação da Natureza responsável pela gestão e monitorização das APs e tendo sido criada uma equipa técnica responsável pela aplicação do Plano de Ordenamento: “O Plano de Ordenamento será acompanhado e monitorizado por uma equipa técnica do Instituto da Conservação da Natureza”¹³(Decreto-regulamentar nº9/94, artigo 1º, de 11, 1994). Atualmente, o PNSC é gerido pelo ICNF, I.P e encontra-se inserido no Departamento de Lisboa e Vale do Tejo.

Sentada nos bancos traseiros da carrinha verde clara do ICNF – que é apelidada pelos funcionários de “Tixa” – observo a Serra de Sintra: o verde que tinge as árvores e pedras que caracterizam a paisagem marcante da Serra, tornando-a mística. Passando a Penha Longa, na

¹² Decreto-Lei nº193/93 artigo 2º. O ICN substituiu, assim, o SNPRCN.

¹³ Relembro que os Parques de Sintra pertenciam há antiga DGRF, porém continuavam inseridos no regime de Paisagem Protegida. Apenas em 1993 é que os Parques de Sintra passaram para a tutela do ICN e do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais.

direção da Lagoa Azul olho para o meu lado esquerdo e vejo a “Quinta do Pisão”, que foi restaurada pela Cascais Ambiente, juntamente com a Duna da Cresmina e a Pedra Amarela.

(Diário de campo, 10 de abril de 2018)

O PNSC encontra-se situado no distrito de Lisboa e está distribuído pelos concelhos de Sintra e Cascais. Tem uma superfície de cerca de 14 583 hectares e estende-se desde da foz do rio Falcão, o limite norte do concelho de Sintra até à Cidadela de Cascais, situada a Sul. Encontram-se inseridas nesta AP as freguesias pertencentes ao município de Sintra: São Pedro de Penaferrim, Santa Maria e São Miguel, São Martinho, São João das Lampas e Colares, sendo esta a única com toda a totalidade do seu território no PNSC, e as freguesias de Cascais e Alcabideche, pertencentes ao município de Cascais (ICNF, 2017).

Em relação ao regime de propriedade, a AP integra regime de propriedade pública e privada¹⁴. Na área do PNSC encontram-se definidos quatro grupos de unidades de paisagem: 1º – a paisagem da Terra Saloia ou área agrícola que é composta por aglomerados urbanos, pinhais, áreas agrícolas (hortas, searas e pomares) e prados; 2º – A paisagem do Abano – Penha Longa, que representa a transição entre a Serra e a costa de Cascais; 3º – Serra de Sintra – Cabo da roca e 4º – Costa do Sol – caracterizada pela forte presença do oceano devido à proximidade com o mar e as dunas (ICNF, 2017). De acordo com uma técnica do ICNF no PNSC “é aqui que encontramos grande parte da flora que é endémica e que, muitas vezes, se encontra ameaçada” (diário de campo, 1 de fevereiro de 2018).

Mas o que representa o PNSC para os funcionários do ICNF? Nas várias entrevistas semi-dirigidas que elaborei ao longo do trabalho de campo, esta foi uma das questões que coloquei aos seus funcionários. Normalmente, as respostas estavam muito ligadas a um gosto pessoal e particular pela natureza, a uma história de vida que partilhavam com o PNSC. Por exemplo, um técnico superior que iniciou o seu percurso em 1988 no então SNPRCN como vigilante da natureza e em 2009 foi promovido a técnico superior confidenciou-me que,

Desde que andava na escola, íamos sempre para a Serra de Sintra e no Verão inscrevia-me sempre no programa para jovens da Câmara Municipal de Sintra para ir trabalhar no Parque da Pena. Sempre achei importante proteger esta área, porque tem a parte histórica e a parte da natureza. É importante proteger o Parque Natural porque se não houvesse estas regras, tudo isto estava destruído.

(Entrevista elaborada a um técnico superior no dia 23 de janeiro de 2018)

¹⁴ Dados retirados do website do ICNF “Parque Natural de Sintra-Cascais – Classificação/ Caracterização”. Acedido no dia 7 de setembro de 2018.

Sempre que elaborava esta pergunta, a primeira reação era normalmente de surpresa e havia sempre sorrisos lançados para o ar, como se estivessem a invocar uma memória específica do PNSC. Uma técnica superior, que iniciou o seu percurso profissional como administrativa, contou-me a sua história de vida, de como esteve dez anos à espera de ser promovida para técnica superior e o porquê de ter decidido manter-se no PNSC, mesmo com possibilidade de, noutros empregos, integrar a carreira de técnica superior.

Representa muita coisa. Representa, sei lá, a minha vida, no fundo, porque poderia ter ido embora nestes anos todos que estive há espera e no fundo fiquei prejudicada, não é, podia ter ido embora, tentar sair daqui para outros serviços e passar a técnica, não é, e que isso me iria beneficiar e hoje com certeza que ganharia mais 400 ou 500 euros e que não fui... Porque moro aqui perto, gosto muito de estar aqui e gosto muito do que é o Parque, estar na Serra, na vida que isto tem e faz-me pena, muito mesmo, de ir embora...e gosto...

(Entrevista elaborada a uma técnica superior no dia 19 de abril de 2018)

Partindo destas duas narrativas, é possível compreender que para estes funcionários a sua relação com o PNSC é intimista e particular. Há uma preocupação em conservar esta AP, e neste processo o ICNF tem um papel importante, através da sua gestão e monitorização, o que o torna numa parte fundamental do próprio ecossistema do PNSC. Para muitos dos funcionários que trabalham no PNSC há mais de 20 anos, este apresenta não só características únicas e importantes para ser conservado, bem como é o reflexo de uma convivência simbiótica entre os funcionários e o PNSC, graças à sua atuação e à sua importância para a sustentabilidade desta AP. Para os funcionários existe um interesse pessoal em conservar esta AP resultante de uma emoção e afeto em relação a todo o PNSC, como se este fosse um organismo vivo que depende profundamente de todos os esforços elaborados por estes funcionários, ou seja, existe o que Milton na sua obra (2002) sugere como um interesse de *person-based* que pode ser considerado como a atribuição de determinadas características e valores antropomórficos a não-humanos que, consequentemente, origina um interesse pessoal de conservar a natureza (Milton, 2002). Para Milton (2002,82), tal fenómeno pode ocorrer com muitos conservacionistas e indivíduos que trabalham diretamente com não-humanos,

Person-based identification is easiest with those things that are most like us, things that possess a wide range of person-like qualities. Many non-human animals, for instance, appear to act intentionally, to relate to each other, and often to us, in responsive ways, and seem to express emotions (they can appear frightened, angry or contented). But person-based identification is also possible with other entities, for instance, with ecosystems, with Gaia and Mother Nature.

Tal como a “Hipótese de Gaia”, propõe que a Terra pode ser observada como um organismo vivo complexo, pois esta tem condições específicas que permitem a existência de vida. A teoria nunca foi pensada como *personhood*, mas sim como um sistema complexo no qual nós também somos agentes ativos e mantemos uma relação pessoal com a Terra (Milton, 2002:30). Deste modo, também o ICNF é, para os seus funcionários uma parte integrante do PNSC, e se, por algum motivo, retirássemos o ICNF no PNSC seria difícil manter a conservação e monitorização da AP.

O valor inerente da natureza presente no PNSC é de extrema importância para o ICNF e a conservação desta AP elaborada por esta instituição estatal não assenta no interesse de *person-based*, mas sim no que Milton denomina como *resource-based*. Este conceito, de acordo com a autora, prende-se com o facto de o interesse em conservar não ser motivado pela atribuição pessoal de características antropomórficas, mas sim pelo valor utilitarista inerente à natureza. “In mainstream western discourse, natural things are represented *primarily* as resources (...)” diz-nos Milton (2002:30). Um dos primeiros fatores que originou a classificação desta área em AP foi a importância que as paisagens de Sintra e de Cascais têm tanto a nível biótico como a nível abiótico.

De facto, é através da beleza estética das paisagens da Serra de Sintra e do litoral de Cascais que é possível observar a influência da atividade humana nesta AP ao longo dos séculos, tal como Vaccaro e Beltran (2010,8) afirmam sobre os Pirenéus “(...) could not serve as a better example of a humanized landscape that, nevertheless, exhibits extreme natural beauty. The natural richness of the Pyrenean landscape is a direct consequence of management practices and the uses by its inhabitants across time.” As paisagens existentes na área da Serra de Sintra e na área do litoral de Cascais foram fortemente alteradas pela atividade humana, nomeadamente após os anos 60 do século XX nos quais decorreram processos de reflorestação como consequência dos incêndios que deflagraram pela Serra de Sintra e que culminou na plantação de espécies consideradas atualmente como invasoras, como o eucalipto, o pinheiro e a acácia (José, 2013:13). Estes processos históricos da influência do ser humano na AP são relevantes para a dinamização da conservação da AP por parte do ICNF, pois tal como Milton afirma “(..) [w]estern nature lovers *appear* to value nature’s beauty, wildness, diversity and personhood” (2002:112). Existe a disseminação de um interesse em observar as “paisagens naturais” da AP, conectando com a própria história da presença humana no território. Algo que permite o desenvolvimento de um sentimento de nostalgia por um passado distante e uma procura por uma natureza menos humanizada possível; e o ICNF utiliza este interesse ecológico

e sustentável para o desenvolvimento do turismo e para a divulgação da própria instituição como protetora dos valores de conservação desta AP.

Por outro lado, a conservação das espécies existentes no PNSC pode ser observada como um interesse *resource-based* por parte do ICNF. A proteção e conservação das espécies, nomeadamente da Víbora Cornuda (*Vipera latastei*), da Boga Portuguesa (*Iberochondrostoma lusitanicum*) ou do Cravo-Romano (*Armeria Pseudarmeria*) ganha um maior destaque e importância quando são classificadas como endémicas no nosso país ou têm importância a nível internacional graças à classificação elaborada pela Lista Vermelha da IUCN¹⁵, o que, consequentemente, dá destaque à instituição estatal que as gere e monitoriza, como refere o geógrafo Pierre Dériz “[i]t is not surprising, then, that the state took charge of protecting natural resources, especially in zones of exceptional interest (...)” (2010:217) em relação ao interesse do Estado nos recursos naturais. Poderá ser relevante a criação de medidas de conservação destas espécies consideradas em perigo de forma a evitar o seu desaparecimento. Para Fernando Vidal e Nélia Dias (2016) existe, atualmente, uma consciencialização premente de que o ser humano poderá ser responsável pelo declínio da diversidade biológica e cultural (2016:3). Com a existência de estudos científicos que classifica uma espécie como estando “em perigo” (“endangered”), sentimentos, valores e interesses sobre o futuro dessa espécie e da própria humanidade são desenvolvidos, surgindo medidas de forma a “preservar”, “proteger” e “conservar” (2016:6). Os autores dão como exemplo o Svalbard Global Seed Vault – um cofre que contém sementes de todo o mundo – em mais um exemplo do que Milton define como *resource-based*; a existência deste cofre é de extrema relevância para a humanidade, de forma a evitar uma crise alimentar provocada pela perda da biodiversidade existente no planeta: “[t]he justification for the enterprise is in the first place utilitarian: humanity needs crop diversity in order to feed itself.” (2016:7), ou seja, um interesse criado pela urgente necessidade de preservar a diversidade genética da Terra “(...) nature’s diversity is a resource for us to use in our production of food and other essentials, in our creation of material wealth and our pursuit of health, knowledge and enjoyment.” (Milton, 2002:115).

A divulgação e publicitação dos valores bióticos e abióticos existentes no PNSC torna-o num local atrativo para o turismo. Um bom exemplo é o da empresa Parques de Sintra -Monte da Lua S.A., que recebe um grande fluxo de turistas graças à divulgação da história e da cultura da Vila e da Serra de Sintra e, consequentemente, da natureza existente nas áreas vedadas dos

¹⁵ A Víbora-Cornuda é classificada, pela Lista Vermelha da IUCN, como espécie vulnerável e a *Arméria Pseudarmeria* está classificada como “espécie em perigo”.

parques¹⁶. Para além da Parques de Sintra- Monte da Lua S.A., a Cascais Ambiente, com a Quinta do Pisão, o núcleo de Interpretação da Duna da Cresmina e a Pedra Amarela – Campo Base permite a participação pública em atividades ao ar livre relacionadas com a educação e sensibilização ambiental e com o turismo sustentável – através de acampamentos em zonas previamente sinalizadas, passeios de bicicleta, escalada, orientação, entre outras. Todas as atividades elaboradas por estas empresas são reflexo de um interesse baseado diretamente no recurso estético e visual presente nas paisagens da AP, bem como nos recursos bióticos – como a observação de morcegos ou de abelhas, na Quinta do Pisão - existentes no PNSC. Deste modo, o ICNF, ao criar a possibilidade de, por um lado, divulgar os valores naturais, paisagísticos, culturais e sociais existentes na AP e, por outro lado, permitir que instituições e organizações elaborem atividades que promovam o turismo sustentável, poderá ser um fator decisivo para o desenvolvimento sustentável da própria AP, divulgando e difundindo a importância dos valores nos quais assentam a conservação e a preservação para as gerações futuras.

Em suma, o PNSC corresponde à classificação de uma área que apresenta características e valores naturais importantes para serem preservados e conservados, e que é baseado num interesse *resource-based* (Milton, 2002), ou seja, num interesse por parte da organização estatal em conservar a AP e tudo que nela existe de forma a permitir a continuidade e a existência da diversidade genética de espécies que poderão estar em perigo. Mas, alguns funcionários que trabalham nesta organização vêem-se como uma parte integrante do próprio PNSC, como se este fosse uma entidade viva que precisa desta organização no local para a sua conservação e continuidade – é um interesse *person-based* (Milton, 2002). Tal como Vaccaro e Beltran (2010:18) afirmam, em relação ao desenvolvimento das APs nos Pirenéus é importante relembrar que a AP foi criada por humanos; a sua manutenção e gestão é elaborada por humanos, e as suas atividades de divulgação e participação são desenvolvidas para humanos,

Accelerated depopulation has been replaced by a complex series of changes associated with the transformation of natural and cultural values into national heritage (for instance, parks and museums), or with the establishment of different tourist infrastructures (such as secondary residences, ski runs, and golf courses). In any case, we see a tendency towards the organization of the mountain territory oriented toward meeting the aesthetic, moral, or vital needs of urban populations that cyclically visit the mountains. (...) These connections become particularly

¹⁶ A Parques de Sintra-Monte da Lua S.A. atua exclusivamente na Paisagem Cultural de Sintra – Património Mundial, Palácio Nacional de Queluz e Escola Portuguesa de Arte Equestre.

evident when looking at the impact of national and European policies (related to livestock, agriculture, food security, and conservation) on the local communities.

Porém, os seus valores de conservação são, muitas vezes, para limitar ou restringir a atividade humana em determinados locais. Por este motivo, existem diferentes conflitos e diferentes interesses entre os diferentes atores que vivem o PNSC e com os quais o ICNF tem que lidar. Tema que pretendo abordar em profundidade no próximo subcapítulo.

2.2. Gestão e Monitorização do ICNF no PNSC: Dificuldades e Conflitos

O PNSC tem um estatuto baseado nos seus valores naturais e culturais, e através da sua classificação pretende-se preservar esta área para as gerações vindouras. De facto, a classificação desta área em *Parque Natural* permitiu o desenvolvimento de instrumentos de gestão e monitorização - como o POPNSC ou o POOC-SS - que assentam em diretrizes específicas de proteção que foram produzidas tendo em consideração a preservação dos valores naturais, paisagísticos e culturais, e os diretores dos departamentos, o diretor do ICNF e o próprio Ministério do Ambiente poderão desenvolvê-las e aplicá-las no âmbito de um futuro sustentável. Tal como o cientista da IUCN Jeffrey McNeely afirma no seu artigo, os órgãos responsáveis pela gestão das APs quando decidem direções estratégicas para o futuro deverão considerar dois vetores; por um lado, a *incerteza* do futuro, algo a que o autor se refere como a incerteza que sentimos sobre a política, a economia, as alterações climáticas e a geopolítica (2005:61) e, por outro lado, os *valores* que influenciam as populações locais que habitam nestas áreas (2005:61). Mas existem, contudo, exemplos de constrangimentos na aplicação das políticas de conservação que colocam em causa a sustentabilidade do PNSC.

O PNSC resulta, atualmente, da combinação de esforços entre o ICNF que atua na “área da natureza”¹⁷, a Câmara Municipal de Sintra que é responsável pela área urbana de Sintra, a Parques de Sintra – Monte da Lua, S.A., a Câmara Municipal de Cascais que atua na área urbana de Cascais e a Cascais Ambiente. Todas estas entidades têm de respeitar o Plano de Ordenamento e o Plano da Orla Costeira para realizarem as suas atividades. E, muitas vezes, a dificuldade em cumprir os planos legislativos origina conflitos entre o ICNF e as restantes entidades. No dia 28 de novembro de 2017 numa conversa entre dois técnicos do ICNF constatei que existem conflitos entre o ICNF e as câmaras municipais, devido a incumprimentos por parte destas entidades e que foram, algumas vezes, autuadas pelos vigilantes da natureza. Muitos

¹⁷ Sendo a “área da natureza” toda a área relacionada com o PNSC. O ICNF no PNSC também delibera pareceres sobre a Rede Natura 2000 e Reserva Ecológica Nacional.

foram os técnicos que, durante o meu trabalho de campo, afirmavam a dificuldade em colaborar com as câmaras municipais devido a conflitos de interesses. Testemunhei, ainda, processos de contraordenação que foram arquivados por ordem superior, de forma a suavizar a relação entre o ICNF e as câmaras municipais. Dou como exemplo uma conversa entre dois técnicos que registei no dia 14 de dezembro de 2017: “Tenho pena de não poder aplicar uma coima à Câmara”, disse um técnico a outro, com uma expressão ligeiramente zangada. “Fico muito triste, sabe?” disse ele, fechando a pasta de cor pastel onde se encontrava o processo. Neste sentido, o POPNSC é um dos instrumentos vitais para a conservação da AP, mas contempla normas legislativas que precisam ser repensadas tendo em conta as transformações que ocorrem na AP e, por este motivo, foi decidida a sua alteração, passando a existir um Programa Especial para o PNSC, decretado pelo Gabinete da Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza através do Despacho nº4270/2017¹⁸. É importante referir ainda que, como medida de prevenção aos incêndios florestais, foi decretado a implementação de novos Planos Regionais de Ordenamento Florestal, através da Portaria nº 364/2013, da Portaria nº78/2013 e pelo Despacho nº782/2014. De acordo com a técnica, que iniciou recentemente as suas funções profissionais no ICNF, mas que esteve na Agência Portuguesa do Ambiente a exercer funções como Técnica Superior,

Foi determinado superiormente pelo gabinete do Secretário de Estado fazer esta alteração do Plano a Programa nas AP - Parque Natural de Sintra-Cascais, Parque Natural da Arrábida e Parque Natural Serra de Aire e Candeeiros. Portanto, eu estou a fazer o acompanhamento dos processos na gestão administrativa dos processos, e também na integração dos contributos das entidades que participam. No âmbito desta recondução do Plano a Programa foram constituídas comissões consultivas que vão participar dando *inputs* sobre as matérias que nós vamos, enfim, propor alterar... Portanto o meu trabalho vai ser integrar esses contributos nos documentos que nós preparamos e enfim tentarmos que os contributos sejam, tentarmos não e temos a expectativa que esses contributos sejam uma mais valia para os documentos e para o documento final/ o programa final (...)Ah, essas comissões consultivas são constituídas por entidades da administração central, local e outras entidades com competências em determinadas matérias localizadas, que possam dar imputos na área geográfica, enfim, porque se localizam nestes parques naturais. (...) Eu acho que o objetivo é esse, e o objetivo de se constituir as tais comissões consultivas é de podermos receber esse contributo das pessoas que estão no terreno e de, enfim, conseguirmos encontrar o bom senso em algumas matérias.... Claro que também é

¹⁸ Este Programa Especial para as Áreas Protegidas será implementado para todas as APs do país, através do decreto-lei nº 242/2015.

uma oportunidade para as entidades tentarem conseguir algumas normas, tarefas, objetivos que não teriam essa possibilidade noutros âmbitos, portanto eu acho que sim, acho que é uma possibilidade de isso acontecer, acho que é uma mais valia.

(Entrevista elaborada a uma técnica superior no dia 22 de fevereiro de 2018)

É possível verificar que existe uma tentativa de diminuir os conflitos entre as várias entidades e o ICNF, dando-lhes oportunidade e poder de participação na recondução do Plano a Programa. De facto, no dia 22 de março de 2018 a mesma técnica disse-me que iria decorrer nesse mesmo dia uma reunião às 14:30h com as entidades. Quando a questioneei sobre as reuniões e quem é que convocam respondeu-me: “as outras reuniões são pacíficas, mas as câmaras aproveitam sempre para pedir algo... Geralmente convocamos as câmaras, as juntas, entidades da caça e da pesca...” Apesar de ser um processo importante, a sua condução não é simples. Os técnicos encontram-se desde dezembro de 2017 a trabalhar nos documentos e na revisão das normas para as novas propostas, incorporando as respostas e as requisições que a comissão consultiva vai elaborando e tudo isto tem de ser entregue em agosto de 2018, “mas vamos tentar que seja entregue antes, para pudermos ir de férias descansados”, confidenciou-me a técnica. O POPNSC é importante para a conservação da natureza graças ao planeamento que se encontra legislado neste documento¹⁹ mas, tal como o geógrafo Carlos Pereira da Silva afirma, existe uma grande falha na implementação de políticas positivas de ordenamento, o que origina conflitos entre as populações e o órgão responsável pela gestão da AP. As normas legislativas acabam por levantar restrições e limitações e não incentivam um ativismo positivo e sustentável para a AP (Silva, 2000), existindo conflitos especialmente entre uma parte da população que comete infrações ao POPNSC e o ICNF que autua de acordo com o tipo de infração cometida. Neste sentido, a recondução deste Plano a Programa poderá ser um procedimento positivo para as entidades que se encontram nas APs anteriormente referidas, nomeadamente no PNSC, e, por conseguinte, para a população que habita no PNSC, pois ambas²⁰ têm oportunidade, de acordo com a lei, de dialogar com o ICNF e participar no processo legislativo que irá definir o rumo da conservação da AP.

¹⁹ As normas de zonamento legisladas variam de acordo com a tipologia das áreas (Capítulo II, Secção I do POPNSC), sendo que na área de proteção total não deverá existir qualquer tipo de construção (artigo 12º do POPNSC)

²⁰ Relembro que para as entidades foi designada uma comissão consultiva e para a população irá existir a possibilidade de fazerem chegar as suas posições ao ICNF através da consulta pública do Programa. No entanto, os processos de participação pública apresentam muitos problemas e questões – merecedoras, aliás, do olhar

Apesar destas dificuldades externas – que pretendo abordar em profundidade no próximo subcapítulo – ao longo do trabalho de campo pude observar as dificuldades internas sentidas no ICNF, especialmente em relação à organização do trabalho e ao funcionamento da instituição.

A primeira grande dificuldade que notei nas primeiras semanas do trabalho de campo prende-se com a falta de técnicos superiores e problemas de comunicação entre todos os funcionários do ICNF de forma a darem resposta atempada a todos os pedidos e a todos os processos contraordenacionais. Normalmente, os técnicos pertencem a uma divisão específica do departamento da LVT²¹, mas estes têm de desempenhar funções que, em muitos casos, pertencem às competências descritas nas outras divisões, de forma a dar resposta a todo o fluxo de trabalho existente. “É um trabalho que está sempre em continuidade. Tinha 44 processos [para terminar] e agora vieram-me pôr este montinho com ...11 novos”, disse-me uma técnica, no dia 5 de dezembro de 2017, após a assistente ter distribuído os processos pelos técnicos. Quando algum dos técnicos se ausenta por um período de tempo superior a dois/três dias, seja por motivos pessoais, seja por estar em serviço externo, torna-se depois bastante complicado responder a todo o fluxo de trabalho que foi acumulando durante o período em que este esteve ausente, pois os colegas não conseguem, muitas vezes, adiantar ambos os trabalhos.

Um dos técnicos ausentou-se em serviço externo por uma semana e quando regressou tinha na sua secretária um conjunto de requisições de filmagens e de *drones* para as quais várias empresas requereram parecer, para além de todos os outros requerimentos que foram reenviados para o seu email de serviço. A técnica que deveria ter respondido aos requerimentos não o fez, reenviando-lhe todo o trabalho. Nesse dia o técnico já tinha recebido, em menos de vinte minutos, mais de quatro chamadas por parte das equipas de filmagens a questionarem sobre a sua resposta. “Se eu não fizer, ninguém faz!” exclamou ele, tentando concentrar-se a dar o seu parecer a uma das filmagens. A quantidade de trabalho é demasiado volumosa para o número de funcionários existentes na instituição do PNSC e a carga de trabalho aumentou com o artigo 16º da lei nº76/2017, pois qualquer construção ou edificação, tanto dentro como fora da AP, deve ser alvo de parecer vinculativo por parte do ICNF; e, para tal, necessita de um documento das câmaras municipais a afirmar o nível de perigosidade de incêndio que aquela área incorre,

antropológico. Poder, disponibilidade, informação, só para citar alguns exemplos de recursos que são distribuídos assimetricamente pelas pessoas.

²¹ O departamento Lisboa e Vale do Tejo (LVT) detém na sua estrutura orgânica quatro divisões: 1- Divisão de Apoio Administrativo e Financeiro (DAAF); 2 – Divisão de Gestão Operacional e Fiscalização (DGOF); 3 – Divisão de Licenciamentos e Avaliação de Projetos (DLAP); 4 – Divisão de Planeamento e Avaliação de Projetos.

aumentando as funções atribuídas a cada técnico de forma a dar resposta aos requerimentos: “Disseram [os quadros superiores do ICNF] que nos iam tirar funções, mas parece que cada vez mais é o contrário.” Por outro lado, os PCOs demoram bastante tempo até serem divididos pelos técnicos. Normalmente, têm 15 dias úteis para responder ao auto, mas, muitas vezes, os processos chegam a cinco dias do final do prazo e os técnicos têm que dar resposta o mais depressa possível. “Não dá para trabalhar à pressão três ou quatro processos de uma vez. Se vem algum mais complicado não conseguimos fazer mais nenhum, porque não temos tempo”, disse-me um técnico.

A gestão das APs varia de país para país e até de AP para AP, mas nos últimos trinta anos ocorreram grandes alterações, tanto a nível instrumental como de gestão, sobretudo devido a mudanças sociais e culturais reforçadas por uma crescente preocupação ambiental (Hanna, Clark Slocombe, 2008:1). Outra grande dificuldade destacada por alguns funcionários é a falta de trabalho de equipa e a falta de comunicação, tanto a nível do ICNF no PNSC como a nível do próprio departamento. Primeiramente, alguns funcionários sentem que existe um mal-estar entre alguns colegas, especialmente com alguns administrativos e técnicos. No dia 23 de janeiro de 2018 estava na minha secretária a ler uns documentos quando chegou uma administrativa que foi pedir ao técnico que lhe imprimisse os documentos do ofício porque ela não conseguia. “Quando as pessoas não querem fazer o seu trabalho, embirram. Agora não consegue ligar a impressora porque não tem internet”, suspirou o técnico enquanto andava para trás e para a frente a imprimir os documentos para analisar um processo contraordenacional. Quando elaborei uma entrevista a uma técnica superior e perguntei-lhe quais os três pontos negativos do ICNF no PNSC, referiu:

“Eu estar na sala com oito pessoas, cada uma faz o barulho que lhe apetece, apesar de agora estar melhor... quando precisamos de ajuda dos colegas, mais a nível administrativo, a nível superior não porque as pessoas ajudam, agora a nível administrativo nunca há uma disponibilidade dos colegas para ajudar, aqui neste parque, porque noutros parques ajudam. Dantes não era assim, porque também depende das pessoas e depende dos diretores. Acho que têm as costas muito quentes.... Há pessoas que são obrigadas a fazer isto e outras fazem o que querem e o que bem lhe apetece e eu acho que isso também é um ponto negativo do serviço.”

(Entrevista elaborada a uma técnica superior no dia 19 de abril de 2018)

Para os funcionários, não existe uma fluidez comunicativa nem os meios necessários para responder a todas as funções que têm de elaborar. De acordo com as suas opiniões, existe um grande distanciamento entre a diretora do departamento LVT, que se encontra em Santarém,

os chefes de divisão e os funcionários do PNSC. De facto, apenas dois dos chefes²² passam parte do seu tempo no edifício do ICNF no PNSC²³. Este distanciamento reflete-se na relação que os funcionários têm com os quadros superiores e na própria elaboração do seu trabalho, pois sentem que este não é reconhecido,

A relação mesmo, por exemplo, entre os colegas ou a relação entre o diretor e os funcionários não existe. Presentemente, aqui é cada um por si, não trabalhamos em grupo, estamos numa casa que se devia trabalhar em grupo e não, cada um trabalha individualmente e cada gaba-se como pode e cada um é melhor que o outro e quem não faz isso fica de lado, por exemplo como eu. Eu não dou graxa à diretora, porque é preciso dar graxa, é preciso alimentar esta mediocridade e eu não vivo nisso, não quero. Estou no meu espaço faço o meu trabalho, mais nada. Acho que tudo isto, por exemplo, a diretora chega aqui e vem de vez em quando e quando chega nem sequer boa tarde diz aos funcionários. Por exemplo, nunca me chamou nem nunca foi ao pé de mim e disse assim “então está tudo bem, precisa de alguma coisa que acha que é necessário.” Ela sabe as dificuldades que a gente tem em trabalhar porque não está bem gerido, não está bem organizado e peço, eu e os meus colegas, pedimos para as coisas ficarem mais organizadas para ser mais fácil de trabalhar e não existe uma preocupação. Portanto, a partir do momento que não existe uma ligação positiva, a meu ver, entre uma diretora e os funcionários, nada funciona.

(Entrevista elaborada a uma técnica superior no dia 19 de abril de 2018)

Muitos sentem que esta relação piorou quando ocorreu a junção entre o ICNB, I.P. e a Autoridade Florestal, em 2012²⁴. O facto de o novo instituto ter mais competências, mas manter o mesmo número de funcionários, apenas veio piorar o ambiente e as condições de trabalho devido ao aumento de funções e tarefas que todos sofreram. De acordo com uma vigilante da natureza, que exerce esta função há 23 anos,

Nunca temos meios suficientes, nunca... Mesmo com as chefias, nunca gerimos de maneira atuarmos em campo, um diz uma coisa, o outro diz outra. Nos papéis perdem-se meses.

Uma denúncia chega, depois passa para a secretaria, da secretaria vai há chefe, e depois é que chegam a nós. Às vezes passados dois meses é que chega a nós e isso não pode acontecer.

(Entrevista elaborada a uma vigilante da natureza a 21 de fevereiro de 2018)

²² Os nomes dos chefes de divisão bem como de todos os indivíduos nos cargos de chefia do ICNF são públicos no organograma que se encontra disponível no website da instituição.

²³ O chefe da DLAP o Dr. Eduardo Carqueijeiro deixou o cargo, após dez anos, a 15 de março de 2018 e para o seu lugar foi convidado um dos técnicos superiores que trabalham no PNSC, o Dr. Carlos Gonçalves.

²⁴ No decreto-lei nº 135/2012 é apresentada a orgânica atual do ICNF, I.P.

Quando nas entrevistas questionava sobre os aspetos a melhorar no ICNF no PNSC, a resposta era idêntica da parte de todos os funcionários entrevistados: deveria voltar a existir a figura do Diretor nas APs. Esta figura executiva desapareceu em 2007 com a reorganização administrativa²⁵ e foi substituída pela figura de um Diretor do Departamento para as zonas descentralizadas, que, de acordo com a engenheira ambiental Maria do Rosário Partidário e o biólogo Bruno Pinto, foi um dos principais objetivos desta reorganização desaparecendo consequentemente a figura de um diretor por AP (2012). Mas, de acordo com Luísa Schmidt, esta reorganização tirou a expressão que as APs tinham nas políticas nacionais e até junto da população, pois a presença mediadora que falava tanto pelos interesses populações como pelos interesses da instituição desapareceu das APs (Schmidt, 2010:90).

Devia haver uma cadeia diferente. Outra coisa que eu não tinha era departamentos... Cada um era uma AP. Para mim, é assim que funciona. Ou então para ter este departamento, tínhamos um diretor em cada AP. Antigamente era um diretor em cada área, mas já que eles queriam departamentos então tinham um chefe que geria os 5 ou 6 diretores, não haveria as divisões. Cada um tinha o seu diretor e respondia ao seu diretor, porque isto é... Não é comportável uma pessoa gerir estas áreas todas ainda mais sendo Arrábida, Serra de Aires, Sintra-Cascais, Berlengas depois ainda tem o Tejo, que devia ser gerido doutra maneira. Para mim, eu sou contra. Devia haver diretores. Até para os próprios funcionários gerirem melhor. Se ele cá tivesse todos os dias, até haveria um respeito diferente. Existiria uma figura. A bem dizer há 10 anos que a gente não tem essa figura. Essa figura morreu, não é uma diretora que está em Serra de Aire e em Santarém que vai ralar connosco. Nem tem capacidade para andar a correr os Parques todos.”

(Entrevista elaborada a uma vigilante da natureza a 21 de fevereiro de 2018)

Para os funcionários desta AP, a existência de uma figura presente, de um diretor, ajudaria na mediação dos conflitos internos e externos. Numa conversa com uma assistente operacional, ela contou-me que uma vez estava no atendimento e chegou um senhor que não queria sair sem ser atendido por um dos chefes de divisão, pois já tinha enviado *e-mails* para marcar reuniões e já tinha ligado bastantes vezes e exigia ser atendido no dia. Infelizmente, nenhum dos chefes se encontrava no edifício. A assistente tentou acalmar o senhor e perguntou-lhe com quem é que ele tinha falado e quando ele lhe deu um nome de uma técnica ela foi chamá-la para ser esta a ajudar o senhor. “Efetivamente faz cá falta alguém presente. No meu

²⁵ Presente no decreto-lei nº 136/2007

antigo serviço era assim: os chefes estavam no seu aquário, mas estavam lá connosco.”, disse-me enquanto lamentava toda esta situação.

Apesar da existência destes conflitos, as APs poderão ser geridas tendo em consideração as suas constantes transformações, especialmente com as influências de um mundo globalizado, que incentiva a procura da “natureza no seu estado puro”. Neste sentido, os diretores dos departamentos e o diretor do ICNF poderão tentar elaborar o que McNeely chama de “Scenario Planning” (2005) através do desenvolvimento de instrumentos e medidas que permitam o encontro entre os valores da conservação e da proteção existentes numa AP e as diferentes transformações da sociedade que estão a decorrer, gerando novas discussões e novos diálogos (McNeely, 2005) que poderão desenvolver perceções holísticas sobre a natureza.

Outra grande dificuldade que presenciei desde janeiro de 2018 foi a limpeza de terrenos, especialmente para os quatro vigilantes da natureza. O decreto-lei nº 10/2018, incentiva ao corte de ervas, árvores e arbustos de forma a criar uma faixa de gestão de combustível mínima entre os 50 metros para as habitações e os aglomerados populacionais e 10 metros para cada um dos lados nas estradas, sendo aplicável para as zonas rurais e florestais. Ou seja, a partir de janeiro a prioridade passou a ser a limpeza do terreno e o corte de árvores.

Em março de 2018, o ICNF produziu e promoveu um folheto explicativo sobre estas novas medidas. Todavia, de acordo com os funcionários, o folheto: “está confuso e incorreto, ninguém vai entender o que eles querem...vai dar asneira”. De facto, a informação disponibilizada no folheto poderá originar uma má interpretação da lei, pois sugere o corte de qualquer espécie arbórea que esteja plantada perto de uma habitação, de um aglomerado ou nas bermas das estradas. Por exemplo, se as árvores estiverem a cinco metros de distância da casa e com uma distância de quatro metros entre as copas, podem apenas ser podadas, excetuando as espécies inflamáveis. O eucalipto e o pinheiro que estejam a menos de cinco metros da casa têm de ser cortados e numa distância de cinquenta metros da casa as copas devem estar com um distanciamento entre si de dez metros (Decreto-Lei nº 10, 2018, 14 de fevereiro, 2018). Contudo, existem espécies de árvores que estão legalmente protegidas, como o sobreiro, que só podem ser cortadas com autorização prévia do ICNF.

Os vigilantes da natureza fiscalizam as limpezas do terreno, após o parecer positivo por parte do técnico da requisição que cada proprietário submete ao ICNF. No entanto, não existem recursos suficientes – nem humanos nem materiais – para dar resposta ao fluxo de requisições que deu entrada no ICNF. Até ao final do mês de março os vigilantes da natureza de serviço fiscalizavam mais de quatro terrenos por dia, de forma a dar resposta a todos os pedidos que tinham sido aprovados. Uma vez, as vigilantes da natureza chegaram para a hora de almoço e

contaram um caso de uma senhora que só poderia cortar três pinheiros, mas não os castanheiros que tem no seu terreno. Várias vezes foi avisada pelas vigilantes da natureza de forma a evitar que ela acabasse por cortar os castanheiros e que as vigilantes tivessem que a autuar. “Já a avisamos, mas se ela quiser cortar que corte. Depois nós vamos lá fiscalizar e multamo-la”, disse-me a vigilante da natureza, encolhendo os ombros. A má interpretação da lei gerou o pânico; de repente, todos começaram a limpar os terrenos, a pedir requisições ao ICNF e a cortar as árvores, sem ter o mínimo cuidado em relação ao que cortavam. Partes da Serra de Sintra que pertencem a proprietários privados estão vazias. “Antigamente, o Parque não deixava haver estes cortes, agora eles estão lá dentro”, disse-me o técnico referindo-se a dois colegas que pertenciam à antiga Autoridade Florestal e que agora estão a elaborar pareceres positivos para a grande maioria dos cortes na Serra de Sintra, sem irem ao local. “Veem tudo pelo *Google Maps*. Mas isto é normal?”, comenta e interroga criticamente um vigilante da natureza. “Depois querem milagres (...) O espaço entre as árvores é tão grande que com o vento que normalmente sopra na Serra vai tudo cair e nem vamos falar das chuvas e dos derrubamentos de terras”, comentou um técnico no meu último dia de trabalho de campo, “É um desastre ambiental, devia ser considerado atentado. Limpeza do mato é igual a um desastre destes? Não acredito.”

Existe igualmente um conflito entre os funcionários que pertenciam à antiga Autoridade Florestal e os que pertenciam ao ICNB, I.P. As ordens para a limpeza do terreno tornam quase palpável este conflito. Por um lado, temos pareceres positivos dados através das imagens do *Google Maps* e com o mínimo contacto entre o requerente e o técnico, que originaram algumas vezes cortes graves de árvores que são legalmente protegidas; por outro lado, temos os que pertenciam à conservação da natureza que defendem que esta limpeza é exagerada e gerada pelo pânico, sem a organização e o planeamento necessário para garantir a salvaguarda de espécies que habitam em determinadas árvores, perpetuando um conflito e dificultando a relação entre os colegas,

E piorou quando houve a junção? Sim, piorou. É diferente, porque dantes até aí eramos só nós, era o assunto da conservação, era a biodiversidade. E a partir do momento em que a gente se juntou a Biodiversidade desapareceu. Desapareceu no nome do ICN e desapareceu mesmo no terreno, no trabalho.

(Entrevista elaborada a uma técnica superior no dia 19 de abril de 2018)

Subsiste quase um sentimento de decepção expresso pelos funcionários com esta reorganização da instituição. Muitos afirmaram que para existir esta junção o melhor seria terem criado departamentos específicos, mantendo os técnicos nas suas funções anteriores; para eles,

não tem justificação um funcionário que trabalhava na conservação da natureza agora exercer funções na caça e na pesca. Para Mary Douglas (1986), as instituições são sustentadas por memórias, especialmente através dos funcionários de longa data. A comunicação entre as várias instituições descentralizadas do ICNF e no próprio ICNF é algo que, de acordo com alguns funcionários, apresenta falhas que prejudicam o funcionamento da instituição. De acordo com a autora, quanto mais interação existir no grupo de trabalho, melhor será a fluidez e a comunicação entre os funcionários (1986:81-82). De facto, os funcionários que pertenciam ao ICNB, I.P. sentem-se mais confortáveis²⁶ a trabalhar com os seus colegas que pertenciam à antiga instituição que a trabalhar com os colegas da antiga AFN - o que dificulta a fluidez da informação e, consequentemente, poderá prejudicar a instituição.

Por fim, as outras dificuldades que os funcionários mencionaram como fatores negativos para a elaboração do seu trabalho foi, primeiramente, o acesso e a localização do edifício sede do PNSC. No primeiro dia, consegui localizar o edifício graças ao *Google Maps*, pois não havia nenhuma placa informativa durante grande parte do caminho. Quando cheguei a um cruzamento que me indicava o edifício da Segurança Social encontrava-se, por baixo, a seta para o ICNF, mas está num local com pouco acesso tanto a pedestres como a automóveis. A grande maioria das pessoas que entram no edifício confundem-no como uma parte da Segurança Social, parecendo não ter a mínima noção do que é esta instituição,

O ICNF no PNSC encontra-se num local pouco acessível para quem não conhece a vila de Sintra. No caminho da estação de Sintra até ao edifício apenas existia uma placa de identificação, a 50 metros do edifício. Quando, finalmente, chegamos ao local, é fácil de confundir com o edifício da Segurança Social e apenas os olhos mais atentos é que conseguirão reparar na placa minúscula que indica que o edifício é o ICNF.

(Diário de campo, 4 de dezembro de 2017)

Estando numa localização pouco acessível é difícil para quem não conheça a Vila de Sintra resolver algum problema ou pedir alguma informação sobre o PNSC, aumenta a dificuldade em comunicar com o ICNF e, consequentemente, é um factor negativo para a relação que a instituição tem com a população.

Como o edifício é velho – situado num antigo palacete – existem também muitos problemas relacionados com a quebra da corrente elétrica, especialmente no Inverno. Estas quebras originavam sempre tensões pessoais, pois os técnicos trabalham em computadores

²⁶ Apesar de, tal como pude observar durante o meu trabalho de campo, todos os funcionários colaboram entre si para o exercício eficaz das suas funções.

fixos e podem perder o trabalho que estão a elaborar. De facto, um vigilante da natureza acabou por perder todo o trabalho que tinha no seu computador portátil, que datava desde 2008, devido a estas quebras de energia. Consequentemente, a internet e o *router* também apresentavam bastantes problemas, o que dificultava o trabalho de todos os funcionários; toda a tramitação passa pela plataforma online do ICNF. Até mesmo as picagens de entrada e saída estavam condicionadas com a falta de internet/eletricidade, o que, mais tarde, se resumia aos funcionários estarem a preencher justificações da falta. Na opinião dos funcionários, existe falta de cuidado e de atenção por parte dos quadros superiores; os computadores são antigos e têm fraco desempenho, as próprias secretárias e cadeiras são antigas e pouco espaçosas, dificultando os trabalhos dos técnicos, que muitas vezes consultam livros e legislação em papel e necessitam de espaço para conseguir escrever – o que acentua problemas de saúde que alguns técnicos já tenham devido à sua idade e dificultando o seu bem-estar e a sua qualidade de trabalho.

De acordo com o relatório de atividades referente ao ano de 2012 foi aprovado para o anterior ICNB, I.P. um orçamento inicial de 21,4 milhões de euros, dos quais 68% seriam provenientes do Orçamento de Estado e 19% das receitas seriam provenientes de financiamentos comunitários (ICNF, 2013:29). Para a antiga AFN, o seu financiamento era cerca de 76% assegurado por receitas não provenientes do OE, sendo que 43% destas eram receitas geradas pela sua atividade (relativas ao licenciamento das zonas de caça e produtos florestais) e ainda teria que se contabilizar a contribuição dos fundos comunitários, nomeadamente do FEADER (ICNF, 2013:29). Como se pode observar no Quadro 2.2.1. o montante global dos orçamentos aprovados foi cerca de 61,6 milhões de euros. Porém, de acordo com a Lei nº 64-B/2011 que aprovou o OE para o ano 2012 foram cativados cerca de 11% do orçamento de funcionamento e cerca de 2% do orçamento de investimento, o que, de acordo com o relatório de atividades do ICNF, I.P, contribuiu para: “as quebras registadas nos agrupamentos relativos a: “aquisição de bens e serviços” e “aquisição de bens de capital” explicadas, em grande parte, pelas medidas adicionais de controlo e redução de despesas implementadas pelo governo (...)” (ICNF, 2013: 31).

Quadro 2.2.1. – Orçamento da AFN, ICNB e ICNF, I.P. Dados recolhidos da tabela 2 “Orçamento Inicial - AFN, ICNB e ICNF, I.P.” do Relatório de atividades de 2012.

Orçamento	Orçamento Inicial		Montantes Executados		Orçamento Inicial ICNF	Orçamento Global
	AFN (1)	ICNB (2)	AFN (3)	ICNB (4)	5 = (1-3) + (2-4)	6 = 3+4+5
Total	49.629.888	21.438.770	21.630.536	10.111.368	39.326.754	71.068.658

Em relação a 2017, a receita global do ICNF, I.P. foi cerca de 59.298.993,00€, dos quais 47% representa receitas próprias. Em relação às receitas gerais, provenientes do OE, representam cerca de 39% da receita global sendo que 5.000.000,00€ correspondem ao Fundo Florestal Permanente (FFP) (ICNF, 2017: 48). As receitas de outros organismos como o FFP e o Fundo Ambiental (FA) são estimadas para o desenvolvimento de projetos de conservação e preservação da natureza, dos recursos naturais e de gestão florestal. Por fim, cerca de 13% do orçamento de receita de 2017 são provenientes de receitas comunitárias (como por exemplo, o Programa LIFE e SEUR) (ICNF, 2017: 48). Destes 59.298.993,00€ apenas 55.174.808,00€ foram aprovados (ICNF, 2017:49).

Quadro 2.2.2 – Quadro referente à receita por fontes de financiamento do ICNF para 2017. Dados recolhidos do Quadro 11 “Distribuição da receita programada por fontes de financiamento” do Relatório de atividades de 2017.

Fontes Financiamento	Previsão Programada Inicial	Peso por fontes de financiamento (%)
Total	59.298.933,00 €	100%
Receitas Gerais	18.395.418,00€	31%
Receitas Gerais – Transferências FFP	5.000.000,00€	8%
Receitas Próprias	24.000.000,00€	40%
Receitas Próprias – Transferências FF e FA	3.963.575,00€	7%
Receitas Comunitárias	7.940.000,00€	13%

Como é possível de observar nos quadros 2.2.1. e 2.2.2. os valores orçamentais definidos para 2017 eram superiores aos valores atribuídos em 2012. Tal facto poderá ser explicado considerando as políticas de austeridade criadas para combater a recessão financeira que em 2012 abalou Portugal. De acordo com o relatório de atividades de 2012, ocorreu um desvio dos valores devido à quebra na execução financeira de projetos candidatos a apoios comunitários e à cativação das “dotações nacionais determinadas pela lei do Orçamento” (ICNF, 2013:31). Ocorreram ainda quebras nas rubricas da “aquisição de bens e serviços” e “aquisição de bens de capital” devido às medidas de controlo e redução de despesas implementadas pelo governo nacional que restringiram a aquisição de bens, serviços e investimentos (ICNF, 2013:32). Em 2017, apenas 55.174.808,00€ foram aprovados pelo OE dos quais 516.895,00€ constituem reserva obrigatória (ICNF, 2017:49). Cerca de 56% da despesa do orçamento de funcionamento foi para a rubrica das “despesas com o pessoal” associado à criação de novas equipas de vigilantes da natureza, novos elementos para o corpo nacional de agentes florestais e de

sapadores florestais (ICNF, 2017:49 - 51). Contudo, apesar destes valores orçamentais, os funcionários do ICNF no PNSC sentem que não existem os recursos humanos e materiais necessários para a execução contínua e eficaz das medidas para a conservação da AP.

As APs são reflexo de um trabalho continuado entre a ação humana e a ação ecológica (Instituto de conservação da Natureza, 2001). Contudo, estas dificuldades anteriormente explicitadas refletem-se na gestão e na monitorização do PNSC. Tal como referem os gestores ambientais Kevin Hanna, Scott Slocombe e Doug Clark, a “governança” de uma AP – ou de um conjunto de APs – não é, atualmente, um mero problema local, mas antes uma questão global que se reflete nas leis, quadros e diretrizes criadas no âmbito internacional (2008:15) – nomeadamente e para o caso português pela U.E. e a IUCN. De facto, com a crescente expectativa de eficiência e soluções por parte da sociedade civil existe uma crescente pressão para ultrapassar limitações e falhas que muitos modelos de gestão apresentam (Hanna, Clark, Slocombe, 2008). Neste sentido, a existência de um diretor em cada AP do país poderá ser um fator relevante para uma possível melhoria na gestão da proteção e preservação dos valores naturais e culturais, podendo atuar como o mediador entre a população e a organização estatal e até entre a própria organização e os interesses dos seus funcionários, atenuando as tensões existentes, e neste caso em particular no ICNF no PNSC. O maior desafio atual de uma AP é a sua gestão, pois estas áreas precisam de ser pensadas e repensadas, construídas e reconstruídas e compreendidas de acordo com o seu dinamismo e o seu contexto (Hanna, Clark e Slocombe, 2008). Para tal, o ICNF no PNSC inscreve-se num dilema político-existencial já identificado por estes autores para outras APs. Melhorar mecanismos de gestão de modo a possibilitar a existência de recursos humanos ativos que valorizem a importância de conservar e proteger o que é natural e o que é social (Hanna, Clark e Slocombe, 2008), ao mesmo tempo que possibilitam o envolvimento e a integração da população e das entidades que executam funções na AP, tornando, desta forma, o PNSC numa área protegida que consagre a possível participação de todos os interessados em conservar e preservar tanto os valores naturais como os valores culturais e sociais, apontando a um futuro sustentável na própria AP.

2.3. A Aplicação da Legislação no PNSC: Os Processos Contraordenacionais Ambientais

Apesar dos constrangimentos internos anteriormente descritos, durante o meu trabalho de campo foi possível observar o esforço que grande parte dos funcionários do ICNF no PNSC colocam na proteção dos valores naturais e culturais existentes no PNSC. Contudo, existem tensões entre a população local e a instituição que gere e monitoriza a AP (Hannah, Clark e

Slocombe, 2008), acentuadas e intensificadas através das normas legislativas, nomeadamente em questões sobre as edificações e o zonamento, que são mediados pela instituição; e muitos destes conflitos acontecem porque grande parte da população não se encontra sensibilizada para estas normas legislativas e o contacto que têm com o ICNF é diminuto, existindo apenas alguma forma de comunicação quando são notificados pelo seu incumprimento.

O processo de contraordenações foi-me explicado logo nos primeiros dias: obriga a que exista uma denúncia²⁷, que é enviada para o PNSC, e depois serão os vigilantes da natureza que irão ao terreno para verificar se ocorreu, ou não, uma infração e que tipo de infração foi cometida. Se efetivamente existir uma infração, os vigilantes da natureza passarão um auto de notícia a descrever todos os factos e é instituído um processo contraordenacional. Quando o auto é atribuído ao técnico superior este fica incumbido de aplicar uma coima ao arguido tendo em consideração o tipo de processo e o tipo de infração cometida. O regime de coimas para os processos contraordenacionais ambientais varia entre três níveis: leves, graves e muito graves²⁸. É importante salientar que existem dois tipos de processos: os processos de contraordenação geral e os processos contraordenação ambiental.

Os processos de contraordenação ambiental têm início com a infração ao POPNSC, Rede Ecológica Nacional, Rede Natura 2000 e POOC-SS²⁹. Quando é instruído o processo, aplica-se o decreto-lei nº 142/2008 referente às contraordenações cometidas nas APs. Juntamente com este decreto-lei é aplicada a lei nº 114/2015 na qual se encontram legislados os diferentes tipos de coimas a serem aplicadas de acordo com o nível da infração cometida. Contudo, não existe uma tabela fixa de valores a ser aplicados; estes estão ao critério do instrutor³⁰. Os valores legislados, presentes no artigo 22º da lei nº 114/2015, variam de acordo com a gravidade da infração cometida e serão aplicados consoante se trate de pessoa singular ou pessoa coletiva, tal como pode ser observado no quadro 2.3.1.

Quadro 2.3.1. – Regime de Montante de Coimas – Elaborado de acordo com o regime presente no artigo 22º da Lei nº 114/2015 para os Processos Contraordenacionais Ambientais.

Contraordenações	Pessoa Singular		Pessoa Coletiva	
	Negligência	Dolo	Negligência	Dolo

²⁷ As denúncias podem ser elaboradas pelos vigilantes da natureza, pela população ou pela Guarda Nacional Republicana (GNR). Se elaboradas pela GNR não é necessário a deslocação do vigilante da natureza ao terreno.

²⁸ Os valores variam de acordo com o tipo de contraordenação e se for por negligência/dolo ou singular/coletiva.

²⁹ Constituem PCOs Ambientais todas as violações das disposições legais e dos regulamentos relativos ao ambiente das APs e das áreas classificadas (Rede Natura 200, Reserva Ecológica Nacional).

³⁰ Instrutor é a denominação dada ao técnico superior que se encontra a elaborar ofícios e notificação PCOs.

Leves	200€ - 2 000€	400€ - 4 000€	2 000€ - 18 000€	6 000€ - 36 000€
Graves	2 000€ - 20 000€	4 000€ - 40 000€	12 000€ - 72 000€	36 000€ - 216 000€
Muito Graves	10 000€ - 100 000€	20 000€ - 200 000€	24 000€ - 144 000€	240 000€ - 5 000 000€

O técnico que foi designado como meu orientador de estágio confidenciou-me que normalmente tentava aplicar o valor mais baixo possível por três razões,

“Em primeiro lugar porque o instrutor tem que ter em conta todo o processo antes de dar a coima. Em segundo lugar, porque não existe uma tabela fixa, são tudo valores soltos, e é muito mais fácil dar um número certo do que estar a fazer contas. E, por fim, em terceiro lugar quase todos os técnicos aqui acham que as coimas já têm valores elevadíssimos que são irrealistas para o indivíduo comum conseguir pagar, por isso vale mais sempre aplicar o mínimo possível.”

(Conversa com um técnico superior, diário de campo, 5 de dezembro de 2017)

De acordo com este técnico, o trabalho do instrutor não é apenas elaborar ofícios e processos contraordenacionais. Os processos não servem apenas para punir monetariamente os infratores; têm igualmente um caráter sensibilizador para que a população compreenda a importância de respeitar as disposições legais e os regulamentos relativos ao ambiente e, consequentemente, os valores de conservação da natureza e das paisagens.

Mais tarde, com a entrada de uma nova técnica no ICNF no PNSC pude seguir com mais detalhe todo o processo; em relação às coimas, as consideradas “leves” e “graves” poderão ser reduzidas até 25%, tal como o técnico explicou à nova colega. “É até 25%. Pode ser 10% ou 15%. Antigamente era 25%, agora acrescentaram o “até”, mas eu dou sempre os 25%”. Para tal, é necessário que o arguido elabore um requerimento/defesa a argumentar as razões para a redução da coima e os instrutores deverão elaborar uma informação para a diretora do departamento da LVT para a redução do pagamento voluntário da coima. Um conselho que o técnico deu à nova colega foi que deveria enviar sempre a notificação com aviso de receção e carta registada, de forma a ser possível fazer um rastreio do envio da carta e do seu recebimento. Se, mesmo assim, a carta voltar para o ICNF ou não houver qualquer resposta por parte do arguido é a GNR que vai pessoalmente entregar a carta ao infrator e dá-se início ao processo. O tempo de resposta é de 15 dias úteis, mas muitos dos técnicos com quem conversei dão sempre mais uns dias. “Normalmente são 15 dias úteis, mas eu espero uns 20 dias. Se não

responderem, avanço com o processo”, disse-me o técnico, logo nos primeiros dias de trabalho de campo, encolhendo os ombros.

Os instrutores têm autonomia para deliberar sobre estas matérias: “não se dá conhecimento a ninguém”, disse o técnico enquanto explicava os PCOs à sua nova colega; só na informação para a redução do pagamento voluntário da coima é que têm de notificar a diretora do departamento, ou seja, só neste caso é que os instrutores perdem a autonomia executiva e precisam de uma autorização da diretora.

Quanto à defesa do arguido, este deverá ser notificado antes de se prosseguir com o processo e é sempre notificado por escrito. “Temos sempre de recolher todos os documentos sobre a situação económica do arguido, sobre as testemunhas... É importante termos todos esses dados para a nossa deliberação”, aconselhou o técnico.

Por fim, vem a decisão. Esta deverá ter em consideração todos os passos anteriores – desde a denúncia até à defesa – e quem a elabora de forma deliberada é o instrutor do processo. Uma vez mais, a autonomia dos instrutores é afirmada, pois são eles os responsáveis pelos seus processos e são eles que deliberam as decisões, não sendo necessário uma segunda opinião por parte dos colegas ou da direção.

Para além dos PCOs ambientais, existem técnicos que exercem funções de instrutores de PCOs gerais. Estes caracterizam-se pelo incumprimento de normas legislativas que afetem direta ou indiretamente o ambiente, como por exemplo, a colheita, transporte, armazenamento, transformação, importação e exportação de pinhas do pinheiro-manso, que se encontra legislado no decreto-lei nº77/2015. Em termos de processamento do ofício é idêntico aos PCOs ambientais, sendo a única diferença a não obrigatoriedade das entrevistas, das testemunhas e a defesa, que só são necessárias por requerimento do instrutor.

Se o PCO for referente a um incumprimento das normas de ação de arborização e rearborização, o arguido deverá, para além do pagamento voluntário da coima, elaborar um plano de recuperação, tendo cerca de 45 dias úteis para apresentar o plano ao ICNF após a instauração do processo e dois anos para o cumprir. Caso não o cumpra, após uma fiscalização é elaborado um novo PCO que terá em conta os antecedentes anteriores e a coima aumenta.

Ao longo dos seis meses de trabalho de campo pude testemunhar a análise e deliberação de vários PCOs gerais e ambientais³¹. No dia 28 de novembro de 2017, o primeiro dia da minha segunda semana de trabalho de campo, estava no ICNF quando dois técnicos começaram a falar

³¹ Apesar de não ter tido acesso aos arquivos consegui conversar com os técnicos sobre os PCOs em que estavam a trabalhar no momento.

entre si sobre um auto de notícia e o seu respetivo recurso. O arguido afirmava que não percebia nada de agricultura e não percebia as normas do PNSC, que estão legisladas no POPNSC,

“Oh Meu Deus do Céu”, exclamou o técnico ao ler o recurso de um auto de notícia. Olhei para ele e ele abanou-me a cabeça, indignado. “Se não percebe, vá tirar um curso de agricultura. O pior é que diz que não percebe, mas plantou e foi informado pelo técnico das normas a cumprir.” Eu encolho os ombros e ele volta a sua atenção para o auto. “Foi cumprido até onde foi possível e exigível de pessoas que detêm dificuldades do português técnico nestes diplomas... Já viste o argumento do advogado?” Disse o técnico, passado uns minutos de silêncio. “Devia ter ido ter com alguém que percebesse o português do Plano [POPNSC]. Estava convencido do incumprimento e não apresentou plano de recuperação. O auto tem fundamento válido porque ele não cumpriu. Aquilo que lá está, lá está e não é para cumprir só o possível.” Enquanto eu anoto toda esta conversa e penso na possível insensibilidade para com a população demonstrada pelos técnicos, oiço “Ele só se quer safar coitado... Diz que não tem dinheiro, e ainda por cima tem um advogado destes... Torna tudo isto muito complicado” ele volta a abanar a cabeça negativamente e começa a rabiscar algo na folha branca que estava ao lado da pasta do processo. Será que os mecanismos e instrumentos existentes atenuam estes conflitos ou aumentam? Como é possível medir esta relação de forma imparcial tendo em conta que estamos a avaliar comportamentos humanos? Eu anoto discretamente toda esta conversa e todas as minhas questões enquanto oiço novamente outro suspiro vindo do técnico.

(Diário de campo, 28 de novembro de 2017)

Apesar da existência dos factos, através da deslocação dos Vigilantes da Natureza ou até mesmo pela denúncia da GNR, todos estes processos assentam grandemente na subjetividade. É a palavra do arguido que tem sempre peso e deve ser sempre considerada durante todo o processo. “Nenhum instrutor tem meios para saber se é dolo ou negligência, apenas temos a palavra do arguido. Ah, mas se ele não responder quando eu lhe pergunto se é dolo ou negligência, aí sim, eu considero dolo.”, disse o técnico quando me explicava os PCOs,

“É com pessoas que estamos a lidar. E papéis não são pessoas, é preciso sensibilizar.”

Disse-me o técnico. Porém, uma colega sorriu e respondeu-lhe, “Mas olhe que às vezes é preciso ter sensibilidade para ver a mentira.” Eu olhei discretamente para o lado, para ver a reação do técnico e este sorria. “Mais vale agirmos com a nossa consciência do que com a Lei” Respondeu-lhe.

(Conversa entre dois técnicos superiores, diário de campo 6 de dezembro de 2017)

Ao analisarmos este diálogo é possível reparar como todo este processo é subjetivo e complexo. É possível notar que alguns técnicos tentam elaborar uma observação mais

humanizada que não se encontra legislada; para eles, são humanos que elaboram as leis, são humanos que as aplicam e são humanos que sofrem as consequências da infração, tornando, do seu ponto de vista, todo este processo subjetivo. Mas, para outros técnicos, os crimes ambientais são imperdoáveis. “Quando fazia os PCOs não perdoava uma! Por isso é que agora não faço nenhum e me deram antes as filmagens e os *drones*...Estes crimes são imperdoáveis”, confidenciou-me outro técnico. Deste modo, é possível observar que existem diferentes interesses até na aplicação do regime de coimas.

As APs são construções sociais, imposições que podem criar, muitas vezes, conflitos com as instituições e as pessoas. Muitas vezes, as soluções políticas e de gestão apresentadas colocam em causa tanto os valores naturais como os valores culturais do local (Hanna, Douglas e Slocombe, 2008), dificultando o diálogo entre as instituições e a população local, algo que pude observar durante o trabalho de campo no PNSC.

Tal como Pedro M. Barata e Rui G. da Costa (2000) afirmam, a administração pública, e consequentemente as instituições que existem sob a sua tutela, necessita de um nível de integração entre as diferentes instituições e os seus departamentos, de modo a reagir e atuar perante os problemas ambientais. Para estes autores, a produção legislativa comunitária e nacional é relevante para o desenvolvimento de uma consciência ambiental (Barata e Costa, 2000). Contudo, é importante existir sensibilidade em lidar com a população que habita nas APs, analisando de forma meticulosa todo o processo, tal como alguns técnicos defendem, pois, esta sensibilidade poderá ser um factor relevante que permita melhorar a relação para com a população,

“Uma vez tive um caso que o senhor jovem foi apanhado a recolher pinhas e quando chegou a altura da entrevista, o senhor entra na sala com a mulher, também jovem, e o seu bebé recém-nascido e disse-me que precisava de dinheiro para comprar leite para o recém-nascido...

Ora como é que uma pessoa fica? Doente, logo, fiquei logo doente. E eles trouxeram os documentos todos que provavam que ela estava desempregada e ele também...”, contou o técnico à sua nova colega que ficará encarregue dos PCOs gerais, nomeadamente das pinhas, “E o que fez?” perguntou a nova técnica curiosa. “Fiz a coisa mais humana a fazer neste caso; dei-lhe uma adversão, não pagou nada, mas durante três anos não poderá ser apanhado a cometer nenhuma infração, senão vai preso.”

(Conversa entre dois técnicos superiores, diário de campo, 6 de dezembro de 2017)

Apesar da opinião geral de que o ICNF não compreende a população e apenas aplica a lei sem considerar todos os factos, graças ao trabalho de campo pude observar que grande parte dos técnicos que trabalham no ICNF no PNSC, quando estão a analisar os PCOs, tentam

compreender as pessoas e os motivos que originaram a infração, tentando sempre enquadrar os processos no contexto social e económico do infrator - pedindo documentos relacionados com o estado económico do indivíduo, ouvindo as testemunhas e o próprio arguido. No final do processo, até na decisão do valor da coima, os técnicos tentam sempre que o valor seja baixo e facilitar o pagamento desta³².

Muitas vezes, quando o arguido não está satisfeito com o resultado da decisão e mesmo após a redução dos 25% da coima, poderá pedir uma audiência ao tribunal. Quando tal ocorre, todos os funcionários envolvidos no PCO – desde vigilantes da natureza/GNR até técnicos – terão de testemunhar a favor do parecer que elaboraram e dos motivos para a decisão final,

“O advogado só afirma o que convém, mas o juiz vai ver todos os documentos e a GNR [que passou o auto de notícia] deve ser chamada e o técnico também”, disse o técnico quando estavam a conversar sobre um caso que o arguido quer que seja analisado em tribunal. “Eu fui chamado da outra vez e jurei para nunca mais, não que tenham nada a esconder, mas não estou para me chatear”

(Conversa com um técnico superior, diário de campo, 28 de novembro de 2017)

Para além dos PCOs gerais e ambientais, os técnicos têm de dar pareceres relativos a requisições e informações elaboradas pela população ou por entidades. No dia 23 de janeiro de 2018 testemunhei dois técnicos a trabalhar em conjunto numa requisição para edificação, pois o requerente tinha entregado os documentos da área delimitada com medições erradas. O técnico comparou a imagem enviada pelo requerente e a imagem satélite no computador e reparou que o limite para área de proteção parcial tipo I estava a ser ultrapassado; logo, não é possível a construção fora daquele limite,

“A área não está certa.” Disse o técnico, medindo a área que o requerente assinalou

“Isto não tem 180 m2. As casas já estão em parcial tipo I e quer pôr gravilha com estacionamento, mas engana-se não vai pôr nada.”, disse abanando negativamente a cabeça

“Pois”, respondeu a técnica. “São uns aldabões se a uma pessoa não está com atenção...”

(Conversa entre dois técnicos superiores, diário de campo, 23 de janeiro de 2018)

De acordo com o Professor Paul F.J. Eagles, a própria definição de “governança” requer a existência de um objetivo de controlo, direção e coordenação, determinando a eficácia e a aplicabilidade da gestão (2008: 39). Por este motivo existe uma grande diversidade nos modelos de gestão elaborados pelo Estado devido aos diferentes modos de gestão que cada país elabora

³² É possível, por exemplo, o indivíduo pagar a coima voluntária em quatro prestações.

(Eagles, 2008:39). Neste sentido, a governação elaborada pelo Estado português determina a eficiência e a aplicabilidade das medidas e dos instrumentos criados para a gestão das APs e, no PNSC, estas medidas e a sua aplicabilidade são, como já foi referido, motivo de muitas discórdias entre a população local e a instituição. No trabalho de campo presenciei outro conflito legislativo relacionado com a aplicação da legislação na AP, referente à lei nº 76/2017 “alteração do sistema nacional de defesa contra incêndios” e à lei nº 77/2017 “Regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização”. Ambos os documentos legislativos são importantes, mas a aplicação da lei nº 76 foi, no início, bastante atribulada. De acordo com a lei nº76, a faixa de combustão das casas, ou seja, a distância que o arvoredado deverá ter em relação às casas é de, por exemplo, cinquenta metros com compasso de copas de afastamento de quatro metros. Com esta nova lei, o ICNF terá que elaborar pareceres sobre tudo o que é construções tanto dentro como fora do PNSC, enquadrando sempre com o POPNSC e com o POOC-SS. Mas o ICNF só poderá elaborar este parecer se for entregue, juntamente com toda a documentação para a requisição, um parecer não vinculativo por parte da câmara municipal a informar se a zona onde é pretendido elaborar a construção tem ou não algum tipo de perigosidade de incêndio: “o nosso parecer é vinculativo ao artigo 16º da lei nº76. Todas as novas construções e ampliações têm de vir ao Parque com um documento da câmara a dizer o nível de perigosidade dos incêndios que está nos PDM”, referiu um técnico.

No início alguns técnicos acharam que não tinha sentido ser o ICNF a dar este parecer vinculativo; deveria ser a câmara municipal a ter essa competência. Para além disso, havia uma certa desordem e desorganização porque cada técnico interpretava a lei à sua maneira, pois ainda não tinha sido discutido entre os superiores e os funcionários como é que seria aplicada esta medida legislativa; mas após um técnico ter telefonado à sua chefe de divisão esta informou-lhe que “tudo o que for construções tanto dentro como fora do Parque aplica-se o 76. E isto acontece porque nós somos agora a autoridade das florestas”, explicou ele aos colegas,

“Como é que é agora em relação às construções, com este 76?”, perguntou o técnico quando entrou na sala. “É que não tens noção, cada um está a fazer à sua maneira.” Ele aproxima-se do colega e encosta-se à sua secretária, à espera de uma resposta. “Então, agora temos de ver onde é que o requerente quer colocar a faixa de combustão.” Respondeu-lhe o colega. “Mas nós temos de ver isso?”, questiona. “Sim, com o 76 temos de dar parecer para tudo o que estiver dentro e fora do Parque.” Responde o colega, encolhendo os ombros. “E as câmaras não estão a instruir as coisas como deviam”, afirma o técnico. “Na memória descritiva deviam falar do 76, mas se não o fazem só poderemos chumbar a requisição”, responde o outro técnico. O colega agradece e sai da sala, transmitindo a mensagem para os restantes colegas.

(Conversa entre dois técnicos superiores, diário de campo, 23 de janeiro de 2018)

Apenas a 31 de janeiro de 2018, aquando das Jornadas Técnicas do Departamento LVT que decorreram no ICNF no PNSC, é que a diretora do departamento abordou diretamente todos os funcionários.

“Até 15 de março os proprietários têm que fazer limpeza da faixa, se não o fizerem, as câmaras deverão fazê-lo em dois meses e meio. Isto será o novo decreto-lei que vai sair. Ou seja, a partir de agora aplicamos sempre o 76 em todos os pareceres de construção/edificação.”

Disse a diretora aos funcionários. “E como vão as câmaras suportar esses custos?” perguntou uma técnica. “Vamos ver como corre. Existe um fundo do Estado para as autarquias que tiverem de o fazer, mas se os números forem superiores aos que o Estado financia... Temos que esperar”, respondeu a diretora.

(Diário de Campo, 31 de janeiro de 2018)

Em pleno mês de abril um técnico afirmou que continuava a “chumbar às carradas” porque o parecer sobre as edificações que as câmaras têm de elaborar não se encontra em muitos dos processos e o ICNF não poderá dar um parecer positivo sem ter este documento.

No meu último dia de trabalho de campo consegui anotar uma conversa telefónica entre um dos técnicos superiores e um proprietário de um terreno que fez uma requisição de construção, mas que tem o terreno em área de proteção complementar tipo II e tipo III. Quando o técnico lhe deu esta informação a resposta automática do proprietário foi, “está a ver mal”, ao que o técnico respondeu “não estou, não.” Depois o técnico explicou-lhe que o terreno estava sobre o regime do POOC-SS e que o parecer vinculativo não pertencia ao ICNF, mas sim à Agência Portuguesa do Ambiente, logo ainda teria de pedir um parecer a esta instituição. O proprietário afirma, então, que não tinha sido informado de todos estas normas legislativas e o técnico, na sua boa vontade, começa a ler-lhe os artigos tanto do POPNSC referentes às edificações e construções como do POOC-SS. O senhor, mais calmo, agradece-lhe e o técnico relembra-o ainda que terá de pedir parecer à câmara municipal por causa da lei nº76/2017. “Tantas leis, meu deus!” exclamou o proprietário e o técnico riu-se. Após terminar esta explicativa mas longa chamada o técnico olhou para mim e encolheu os ombros dizendo “é importante sempre sensibilizar as pessoas. Mas, infelizmente, são poucos os que avisam de tudo o que as pessoas precisam”.

Esta legislação específica que protege e conserva a biodiversidade do PNSC é, muitas vezes, promotora e perpetuadora do conflito entre o ICNF e a população. No entendimento da população, estas normas legislativas são limitadoras e geram impactos negativos para a sua vivência na AP. Neste sentido, poderemos denominar as leis como “virtuais”, ou seja, são leis

que apesar de serem elaboradas por ser humanos, não contemplam o contexto social que existe dentro daquela AP, delimitando e restringindo a sua atividade, tal como West e Brockington afirmam quando utilizam o conceito de *virtualismo* de Carrier “(...) which he defines as the attempt to make the world around us look like and conform to na abstract model of it.” (2006b:609). Estas “leis virtuais” dificultam bastante o diálogo entre a população residente do PNSC e os funcionários do ICNF, tal como um vigilante da natureza desabafou na sua entrevista,

Tenho pena que às vezes os nossos dirigentes não tenham essa consciência, porque é fácil chegar lá e dizer “Vão lá e atuem em conformidade”. As coisas não podem ser levadas nesse termo. Atuar em conformidade significa nada mais nada menos, chegar lá, autuar e atuar de forma coerciva e nem há diálogo. É detetada a infração, é autuar. Agora não há aquela parte da psicologia de tentar salvar algo neles e tentar consciencializa-los (...) Por isso é que quando nós atuamos, atuamos sobre forma coerciva já com dolo, ou seja, isto significa que as pessoas quando são autuadas tem perfeita consciência da asneira que fizeram. Por isso é que os números astronómicos que nós metemos nas coimas é o extremo, mas depois a nível jurídico e quando é elaborado o auto de notícia pelo instrutor, o instrutor tem consciência e baixa a coima para os mínimos, também consoante a gravidade da situação e se é coletiva ou singular.

(Entrevista elaborada a um vigilante da natureza no dia 28 de fevereiro de 2018)

De acordo com estes autores “[p]rotected areas necessarily seek to protect nature and biodiversity by abstracting them from their complex social context. Much protected area legislation and policy is a practical exercise in virtualism (...)” (West e Brockington, 2006b:610). O POPNSC e o POOC-SS, como dois dos instrumentos que mais influência têm na AP, são reflexo deste virtualismo que determina os conflitos entre a população/entidades e o ICNF. São dois instrumentos de gestão que deverão agora ser reanalisados e reformulados fomentando participação da população e das entidades, tal como está a ser elaborado, pela primeira vez, na recondução do Plano a Programa. Procura-se incentivar uma maior sensibilização para os valores da AP. Tal como Ana Maria Carvalho e Amélia Frazão-Moreira referem (2011), num artigo que explora a importância do conhecimento e das técnicas utilizadas pelas populações locais do Parque Natural de Montesinho e do Parque Natural do Douro Internacional como uma forma de conservação da natureza, as APs são locais que carecem da construção de um sistema de gestão que integre tanto o conhecimento científico e político/administrativo como o conhecimento local. Também os informantes citados neste artigo sentem as restrições das medidas – especialmente em relação à caça e à pesca (Carvalho e Frazão-Moreira, 2011:5) impostas pelo Estado português, que dificultam o seu quotidiano na

AP (Carvalho e Frazão-Moreira, 2011), mostrando que um dos motivos de conflito entre a população local e a instituição poderá ser o *virtualismo* legislativo dos documentos que regem as APs, tal como foi referido ao longo deste capítulo.

Em suma, neste capítulo pretendeu-se expor algumas das tensões externas e internas que o ICNF no PNSC sente aquando da gestão e monitorização desta AP. Tal como West e Brockington afirmam “[p]rotected areas have increasingly become the means by which many people see, understand, experience, and use the parts of the world that are often called nature and the environment.” (2006a: 255). O PNSC como AP é caracterizado pela existência de valores naturais, mas também de valores paisagísticos e culturais que são reflexo da ocupação e atividade humana e, por este motivo, poderá ser um importante foco para a compreensão e experiência do que é a fauna e a flora de Portugal, o que é a natureza e de como coexistirmos com ela. Contudo, esta conservação não poderá ser tão restritiva e limitadora que fomente apenas conflitos entre a instituição que gere a AP e a população; pelo contrário, os novos paradigmas da conservação apontam à sensibilização e participação da população e das entidades locais nos processos de gestão das APs.

Capítulo III – Os Vigilantes da Natureza

Os Vigilantes da Natureza asseguram, nas respectivas áreas de actuação, as funções de vigilância, fiscalização e monitorização relativas ao ambiente e recursos naturais, nomeadamente no ambiente do domínio hídrico, do património natural e da conservação da natureza.

(Decreto-Lei n.º 470/99, de 6 de novembro, 1999)

3.1. “Guarda Florestal” ou “Vigilante da Natureza”?

(...) Para defender la vigencia, actualidad y necesidad de la figura del Guarda Forestal. Su doble función como gestor y policía; el desarrollo de su profesión en el contacto diario con la naturaleza, con sus problemas y con sus usuarios, o el amparo de su hacer diario en una adecuada formación, deben constituirse en herramientas básicas a la hora de cumplir sus cometidos.

(Catálogo Exposición Fotográfica 125º aniversario Guardería Forestal en España, 2002:5)

A história das florestas e da sua utilização encontra-se, de certo modo, relacionada com a história da humanidade. As florestas são, por um lado, perçecionadas como espaços sagrados por determinadas sociedades. Exemplo disso pode ser observado na obra de David Abram (1997) na qual se refere às relações intimistas que os *dukuns*, ou seja, os feiticeiros medicinais da Indonésia ou os *dzankris*, os xamãs no Nepal têm com o mundo natural. De acordo com Abram (1997:5-7) ambos habitam (“dwell”) nas periferias entre as suas comunidades e o mundo natural colocando-se como mediadores entre a comunidade humana e a comunidade de seres sobre a qual a aldeia depende para sobreviver, entre os quais se encontram as florestas. Por outro lado, as florestas permitem a exploração da madeira e de outras matérias-primas, o que tem contribuído para o desenvolvimento de novos instrumentos e inovações tecnológicas que acompanharam o ser humano. De forma a preservar as florestas tornou-se necessário que os Estados legislassem, primeiramente, sobre medidas e instrumentos de proteção florestal e, mais tarde, criassem uma carreira específica constituída por indivíduos com formação na conservação e proteção dos ecossistemas.

Um dos primeiros registos históricos de conservação florestal data do ano 700 a.C. na região da Assíria, que se localiza no norte da Mesopotâmia, no qual é afirmado a criação de reservas de jogos para as caçadas reais e, consequentemente, a sua proteção. Na China, por volta do ano 300 a.C., o filósofo Mencius escreveu e refletiu sobre a desflorestação da “Bull Mountain” como resultado da exploração da madeira e o seu impacto na erosão dos solos e nas

cheias. Também Platão refletiu sobre a desflorestação elaborada no redor de Atenas como resultado de, por um lado, a utilização da madeira para a construção naval e, por outro, a utilização destes terrenos para a agricultura (Schlaepfer e Elliott, 2000:5).

No século XVII a floresta era vista como um recurso através do qual se extraía a madeira para a construção de variados produtos (Schlaepfer e Elliot, 2000:5). Porém, no século XIX a percepção de gestão florestal foi-se alterando, tendo sido implementada a noção de “sustentabilidade florestal”. Primeiramente, Louis Tassy, engenheiro florestal francês, definiu a “gestão florestal” através da regulamentação da exploração da madeira de forma a obter um rendimento anual sustentável e rentável (Schlaepfer e Elliot, 2000:5). Também Henri Biolley, gestor florestal suíço, considerava o rendimento sustentável como o resultado de um equilíbrio entre o aumento das vendas e o aumento do produto que deveria apenas ser aplicado quando existisse a possibilidade de obter o melhor rendimento e a existência de produto suficiente para satisfazer esta procura. Deste modo, Biolley calculou o aumento do produto através da soma da exploração da madeira, nesse período, e a diferença entre o *stock* no início e o *stock* no final do período. Para tal, Biolley desenvolveu um inventário florestal e métodos de controlo no corte e na exploração da madeira. Ao utilizar um aumento do produto e um aumento do volume explorado, Biolley conseguiu não só calcular o volume de cortes e exploração permitido, mas também permitiu medir um progresso sustentável da floresta. De acordo com Schlaepfer e Elliot (2000), as medidas baseadas num conceito de sustentabilidade desenvolvidas por Biolley tornaram-se em princípios bases para a atual gestão florestal (2000:6).

Na Alemanha, de acordo com o historiador alemão Joachim Radkau, a preocupação com a escassez da madeira e com o ritmo avassalador da desflorestação associada à exploração florestal ganhou destaque durante o século XIX. No início do século, a floresta não era considerada parte do conceito de “natureza”. De acordo com o autor, alguns professores – como Hundeshagen e Cotta – estavam interessados em manter a floresta como um recurso do qual se poderia extrair matérias-primas através de mão-de-obra com o objetivo de obter o máximo de lucro. Em meados deste século, graças há existência de uma tímida consciência ambiental demonstrada pelos caçadores – uma geração mais velha, mas com uma sensibilidade única para com a floresta (1997:230) - a floresta tornou-se no símbolo (“embodiment”) da natureza. Assim, na Alemanha surgiu uma nova percepção ambiental que se transformou num movimento ativista de reflorestação e que originou novas reformas florestais, baseadas num planeamento sustentável para mais de 100 anos (1997:231).

No mesmo período, em França, a filosofia da natureza separou-se dos interesses económicos. A erosão dos solos e as inundações – consequências da desflorestação provocada

pela exploração da madeira – eram um perigo iminente em algumas regiões no sul de França (Radkau, 1997:233). Estas catástrofes contribuíram para um aumento e desenvolvimento de políticas de proteção florestal (idem, *ibidem*). De acordo com os autores, nos anos 70 e 80 do século XX surgiu a necessidade, especialmente nos Estados Unidos da América, da gestão florestal atingir vários objetivos, entre os quais: recolha de informação sobre as diferentes funções da floresta e o planeamento de atividades a médio e a longo prazo como o uso da terra, construção de infraestruturas e financiamento (Schlaepfer e Elliot, 2000:7) - devido à crescente pressão associada ao neoliberalismo.

Em 1992, no Rio de Janeiro, decorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento que permitiu o desenvolvimento de políticas e mecanismos relevantes para a proteção da natureza e para o desenvolvimento sustentável do ser humano. A Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento apresenta vinte e sete princípios que definem os direitos e os deveres dos Estados em considerações ecológicas, baseadas na participação das populações e no desenvolvimento sustentável (Schlaepfer e Elliot, 2000:9). Por outro lado, foi também desenvolvida uma Declaração de Princípios Florestais, não vinculativa, que contém princípios orientadores de gestão, conservação e desenvolvimento sustentável de todos os tipos de florestas consideradas como essenciais para o desenvolvimento económico e para a manutenção de todas as formas de vida (Schlaepfer e Elliot, 2000:10). De facto, após a Conferência do Rio de Janeiro, foram desenvolvidos, pelos Estados e por Organizações Internacionais, critérios e indicadores de forma a tornar possível a gestão sustentável das florestas (Schlaepfer e Elliot, 2000:10).

É importante referir que não são apenas os estados, através da legislação e das suas instituições, que fazem a “gestão” das florestas. De acordo com Ellen (2008), os Nuaulu têm uma história particular com o Mundo exterior, nomeadamente com as florestas. De acordo com o autor, os Nuaulu sofreram alterações significantes – sociais e materiais – que foram modificando a sua relação para com as florestas (idem). As florestas do Ceram são, desde de há muito, um local de extração subsistente e onde a ação humana foi decisiva (idem). Tal facto teve um impacto a longo termo, mas a uma pequena escala devido à extração do sagu, durante centenas de anos (idem, 2008:325). Devido às alterações significativas que sofreram, os Nuaulu reafirmaram a sua relação com a floresta e com a “natureza”, tal como Ellen afirma “[h]ow people conceptualise nature depends on how they use it, and how in so doing, they invest knowledge in different parts of it” (Ellen, 2008:327).

Em Portugal, a importância da floresta e a sua proteção foram garantidas, através do decreto de 24 de dezembro de 1901, no qual foram criados os Guardas-Florestais. De acordo

com o Decreto, o Rei D. Carlos I afirma “(...) atendendo ao que me representou o Ministro e Secretario de Estado das Obras Publicas, Commercio e Industria (...) hei por bem aprovar a organização dos serviços agricolas e dos quadros do pessoal tecnico dos mesmos serviços (...)” (Decreto 24 de dezembro de 1901, 1901). Neste mesmo decreto é, também, definido o conceito de regime florestal (artigo 25º), total (artigo 26º e 27º) e parcial (26º e 28º) e a responsabilidade do Estado como detentor do regime florestal (artigo 26º). No decreto de 25 de novembro de 1886 são referidos os mestres e guardas florestais com funções específicas relacionadas com a proteção e gestão florestal (*Anon*, 1915). As suas funções repartiam-se entre policiamento florestal e gestão florestal, sobrevivendo desde a monarquia constitucional até Estado Novo. De salientar que, em 1892 foram criadas, no âmbito do domínio hídrico, as carreiras de guarda-rios e chefes de lança, através do decreto nº8, de 5 de dezembro.

Após o fim da ditadura salazarista, em 1974, foram criadas as carreiras de guarda e vigilante da natureza, através do decreto-lei nº550/75. Todas estas carreiras coexistiram nas diferentes tutelas dos ministérios. Porém, em 1995, com o decreto-lei nº143, de 14 de junho, as carreiras de guarda-rios e chefes de lança são extintas (artigo 5º). Os funcionários que anteriormente exerciam as funções de chefe de lança foram integrados nas carreiras de vigilante da natureza e os que se encontravam na carreira de guarda-rios foram integrados na carreira de guarda da natureza (artigo 3º) (Decreto-Lei nº143/95 *de 14 de junho*, 1995).

Em 1996, através do decreto-lei nº74, é criado o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e a estrutura dos Serviços Florestais é, consequentemente, alterada passando a Direção-Geral das Florestas a ser uma estrutura central e as estruturas desconcentradas foram integradas nas Direções Regionais de Agricultura. Em 1998, com o decreto-lei nº111 é reestruturada a carreira de guarda florestal, definindo a sua competência exclusiva de polícia florestal: “o pessoal da carreira de guarda florestal assegura todas as acções de polícia florestal, de caça e de pesca” (decreto-lei nº111/98 de 24 de abril, 1998). Em 2006, o decreto-lei nº22 é criado para consolidar “(...) institucionalmente o Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA), cria o Grupo de Intervenção de Protecção e Socorro (GIPS) no âmbito orgânico da Guarda Nacional Republicana” e extingue o Corpo Nacional da Guarda Florestal (artigo 5º,1). Os guardas florestais que se encontravam a exercer funções transitaram da tutela do Ministério da Agricultura para o Ministério da Administração Interna: “(...) é criada, no quadro de pessoal civil da GNR, a carreira florestal, cujos lugares são extintos quando vagarem” (Decreto-Lei nº22/2006 de 2 de fevereiro, 2006). Ou seja, as carreiras centenárias especializadas em proteger e preservar as florestas e os seus habitats foram, gradualmente, substituídas,

Quiseram substituir os guarda-rios e os guardas-florestais, acabar com forças importante para a conservação da natureza e que também são parte da história do nosso país, não é? Ambas as profissões são antigas e se na altura era importante, então agora são essenciais! Mas pronto, o governo assim decidiu e nós cumprimos... Agora todas estas situações dos incêndios e da poluição dos rios, todas eram evitáveis se existissem estas profissões e os meios necessários para elas atuarem, não é?

(Conversa com um técnico superior no dia 16 de janeiro de 2018)

De acordo com os dados recolhidos pela Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza, atualmente existem 296 vigilantes da natureza em Portugal, estando 193 no ICNF, 19 na APA e 13 nas CCDR, que exercem as suas funções sob a tutela do Ministério do Ambiente (Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza, 2017). Na Região Autónoma da Madeira exercem funções 38 vigilantes da natureza e na Região Autónoma dos Açores são 33 os vigilantes da natureza que protegem os valores de conservação, ambos tutelados pelos Governos Regionais. Os 296 vigilantes da natureza devem vigiar e fiscalizar 2007567,26 ha de áreas com estatuto de proteção de natureza. Para além deste número, deve-se ainda incluir a fiscalização, vigilância e monitorização das áreas nas quais se identifica a presença do Lobo Ibérico.

De facto, este número de funcionários poderá não ser suficiente para proteger e conservar a natureza em Portugal.

Ser vigilante da natureza é amar esta terra e tudo o que nela está contido.... Somos os maluquinhos dos animais, cuidamos das plantas e das árvores... As pessoas esquecem-se muito da importância que a floresta tem, especialmente a floresta autóctone. A sensibilização para a floresta autóctone devia ser prioridade em Portugal, até como forma de adaptação às alterações climáticas... Mas o corpo de vigilantes da natureza que temos não é suficiente para conseguirmos chegar a todo o lado...

(Conversa com o Presidente da APGVN no dia 23 de janeiro de 2018)

No PNSC, existem quatro vigilantes da natureza responsáveis por fiscalizar e monitorizar toda a AP.

De salientar que no final de 2017 foi aberto o concurso público para vigilante da natureza e conseguiram ficar em regime de estágio vinte novos vigilantes da natureza. Espera-se que ainda este ano seja aberto um novo concurso que permita a entrada de mais trinta novos vigilantes da natureza. Porém, apesar das grandes dificuldades que sentem para corresponderem

às suas funções, os quatro vigilantes do PNSC partilham um sentimento: que esta profissão é útil para a sociedade e útil para o desenvolvimento de um futuro sustentável,

Os benefícios... Como eu disse anteriormente, eu podia ter escolhido outra carreira. Mas os benefícios são enormes porque o trabalho em si é muitas vezes complicado, mas visto pelo panorama geral o benefício é maior porque estamos sempre a sentirmo-nos, e eu falo por mim, sinto-me de qualquer forma útil para a sociedade. O meu papel, embora não seja reconhecido por muita gente, acaba por dar um pequeno contributo...

(Entrevista elaborada a um vigilante da natureza no dia 28 de fevereiro de 2018)

Em suma, é possível observar, uma vez mais, o Estado a sobrepor as questões ideológicas às questões ambientais, tal como foi referido no capítulo I com as alterações de nomenclatura que o Ministério do Ambiente – e as instituições sob sua tutela - estiveram sujeitos desde do fim da ditadura salazarista em 1974. Torna-se, deste modo, difícil para os atuais vigilantes da natureza, especialmente os quatro vigilantes da natureza que executam as suas funções no PNSC, conseguirem cumprir as suas funções tendo em consideração a escassez de recursos humanos e de meios técnicos de trabalho – que foram abordados no capítulo II – que leva, por estes motivos, a uma ineficácia da aplicação dos mecanismos que permitem a proteção e conservação da fauna e da flora do PNSC.

3.2. Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza

A Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza foi criada a 4 de maio de 1989, data da aprovação, em assembleia geral, dos seus estatutos na Reserva Natural de São Jacinto, em Aveiro. É considerada como uma associação profissional e de defesa do ambiente, dedicando-se à defesa da carreira de vigilante da natureza³³. Desde que iniciou atividade a APGVN é responsável pela organização de dezassete Encontros Nacionais de Guardas e Vigilantes da Natureza, de nove Jornadas Técnicas e de um Congresso Ibérico. Encontra-se, também, associada à International Ranger Federation e é filiada como Associação de Defesa do Ambiente na Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente.

De acordo com o atual Presidente da APGVN, surgiu pela necessidade sentida por grande parte dos vigilantes da natureza em conseguirem, de forma mais eficaz, proteger e conservar a natureza em Portugal, não ficando limitados às “diretrizes dos responsáveis”. De facto, o Presidente, que também exerce funções profissionais como técnico superior no ICNF

³³ Vigilante da natureza é a terminologia portuguesa para park ranger, agente florestale y medioambientale (Espanha), guardaparco (Itália).

escreveu-me, numa conversa por email, o sentimento de “família” que muitos destes trabalhadores nutrem para com os seus colegas de trabalho,

Os Vigilantes da Natureza sempre sentiram que faziam parte de uma grande família que tinha como objetivo a salvaguarda da vida selvagem e com a criação da Associação tornar-se-ia mais fácil trabalhar em grupo para conseguirmos alcançar esses desígnios. Os Vigilantes da Natureza sempre foram muito unidos e sempre tiveram um grande sentido de grupo, o que desencadeou o interesse em formar uma associação profissional e de defesa do ambiente.

(Conversa por email com o Presidente da APGVN no dia 12 de julho de 2018)

Durante as conversas informais que tive, as entrevistas que elaborei, no quotidiano do trabalho de campo e até no Congresso Nacional dos Vigilantes foi-me possível observar esta relação íntima e familiar entre os colegas. O facto deste trabalho ser, muitas vezes, elaborado aos pares, com muitas horas de vigia e de viagens, perpetua esta relação pessoal e familiar entre os demais colegas. Quando, numa entrevista semiestruturada a uma vigilante da natureza do PNSC, a questioneei sobre os três aspetos positivos do ICNF, respondeu-me,

Para mim a mais importante é a amizade entre colegas e ajudarem-se quando é preciso para fazer algum documento ou alguma coisa... A entreaajuda entre nós. Eu estou a levar mais em questão de sentimentos, não é? Eu para mim, é a amizade e a entreaajuda. A ligação que temos todos, uns com os outros, porque a bem dizer todos trabalhamos há 20 e muitos anos juntos. É uma família, já.

(Entrevista elaborada a uma vigilante da natureza no dia 21 de fevereiro de 2018)

A APGVN está envolvida, desde do início da sua atividade, na proteção do bem-estar e da qualidade de vida dos vigilantes da natureza, sendo um exemplo, a sua participação indireta nas negociações para as revisões da carreira. Como a APGVN é uma associação profissional e de defesa do ambiente não tem poder negocial direto com o governo português, portanto todas as negociações relacionadas com o bem-estar e com a proteção da carreira de vigilante da natureza são elaboradas através dos representantes da Direção da APGVN nas direções dos Sindicatos. De facto, a APGVN esteve envolvida nas negociações para o decreto-lei nº 470/99, que prevê a “unificação e revisão das carreiras de vigilante da natureza e guarda da natureza” (Decreto-Lei nº470/99, de 6 de novembro, 1999), definindo as suas funções (artigo 2º) e o regime de transição para esta nova carreira de vigilante da natureza dos anteriores vigilantes da natureza e guardas florestais (artigo 16º). Anteriormente a este decreto-lei existiam duas categorias diferentes – para além da categoria de “guarda-florestal” que pertencia ao regime

florestal – os vigilantes da natureza e os guardas da natureza. Contudo, com o decreto-lei nº470/99 existiu a unificação das duas carreiras. De acordo com o Presidente da APGVN,

Para nós fazia mais sentido o nome de Guarda da Natureza, mas nas negociações com o governo tornou-se impossível fazer entender esta situação, porque como os vigilantes da natureza tinham um vencimento superior se a designação Guarda da Natureza fosse a eleita e a de Vigilante da Natureza rejeitada queriam baixar o vencimento dos que na altura já eram vigilantes da natureza, assim tivemos que optar pela designação vigilante da natureza para que todos fossem aumentados no vencimento.

(Conversa email com o Presidente da APGVN a 12 de julho de 2018)

A Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza decidiu, após o decreto-lei nº470/99, manter a sua denominação de forma a perpetuar a memória de uma carreira que, a partir de 1999, se extinguiu.

Durante o meu trabalho de campo no ICNF no PNSC, o Presidente da APGVN revelou-me que estavam a elaborar uma proposta para a valorização da carreira de vigilante da natureza. Ser vigilante da natureza requer diferentes graus de autonomia e responsabilidade, trabalho de equipa, colaborar com diversas entidades – públicas e privadas – de forma a cumprir a sua missão: proteger e conservar a fauna e a flora de Portugal. Os vigilantes da natureza encontram-se distribuídos pelo ICNF, pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e pela Agência Portuguesa do Ambiente. Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, os vigilantes da natureza encontram-se sobre a tutela das Secretarias Regionais do Ambiente e aplicam as normas decretadas em Portugal continental. Porém, é importante referir que estas mesmas normas não são aplicadas aos vigilantes da natureza residentes no Continente (Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza, 2017:5).

Para os vigilantes da natureza, a sua carreira deveria ser considerada como carreira especial devido ao desgaste físico e psicológico exigido e ao conhecimento que devem adquirir de forma a aplicar a legislação e conservar a natureza. Quando entrevistei um vigilante da natureza do PNSC ele afirmou que era necessário, para o bem-estar dos vigilantes da natureza, a existência de “psicólogos, de aulas de autodefesa ou defesa pessoal, alguma coisa que nos conseguisse proteger... ou melhor, que nos fizesse sentir protegidos para quando vamos a situações mais complicadas, porque nós é que damos a cara pelas leis que eles desenvolvem.” Tendo isto em consideração, e de acordo com os vigilantes é importante que, ao ser revista, ocorra uma atualização do conteúdo funcional da carreira, especialmente de forma a que sejam considerados como órgão de polícia criminal, agente de proteção civil e que a portaria nº66/92

seja implementada, ou seja, que seja permitido e aplicado o uso e porte de arma em serviço de vigilância, pois de forma a cumprir a conservação da natureza, nomeadamente, com a inspeção e fiscalização da caça e da pesca e dos incêndios florestais – ações que se encontram previstas pelo artigo 2º, nº2, alínea b) no decreto-lei nº 470/99, pelo artigo 90º na lei nº58/2005 e pelo artigo 143º no decreto-lei nº2/2011 – é decisivo que o Estado garanta a proteção e o bem-estar dos funcionários que ativamente conservam a natureza.

Por fim, um outro ponto que a proposta aborda é a necessidade de uma formação contínua dos vigilantes da natureza. Para estes, é importante estar em permanente atualização de todos os conhecimentos científicos desenvolvidos que possam ser relevantes para a sua profissão (Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza, 2017:15). De acordo com uma vigilante da natureza do PNSC, aquando a junção do ICNB, I.P. com a AFN, as ações de formação desenvolvidas não foram suficientes para os vigilantes da natureza corresponderem a todas as funções exigidas,

Devia estar tudo no ICNF mais repartido e acho que nós não tínhamos, quero dizer primeiro não tínhamos conhecimento nenhum, caiu-nos tudo de paraquedas e tivemos que nos desenrascar sozinhos, mas é assim tive ainda uma formação de poda de sobreiros e pouco mais... não tive mais nada em termos de floresta, o resto procurei na internet e desenrasquei-me sozinha. Fui buscar de um lado e de outro e pronto.

(Entrevista elaborada a uma vigilante da natureza no dia 22 de fevereiro de 2018)

De acordo com os vigilantes da natureza do PNSC a formação contínua é importante e não deverá ser feita apenas em relação ao ambiente. São os vigilantes da natureza que “andam no terreno” e que medeiam o conflito entre a legislação e a população local e, de acordo com um vigilante da natureza do PNSC, é importante saber de que forma se deve abordar o indivíduo que cometeu a infração, devendo-se compreender o seu contexto social e, para tal, é necessária formação para compreender as abordagens e os comportamentos de todos os indivíduos,

A crítica passa por quem está no terreno devia ter mais formação não só a nível da legislação, mas a nível de como atuar com as pessoas. Ou seja, gostaria de ter formação a nível de psicologia social, porque nós não podemos ir para o terreno sem avaliar primeiros os aspetos.

Eu tenho isto porque eu inconscientemente adquiri com a experiência profissional, que é: abordar primeiro o tipo de pessoa e enquadrá-la num padrão. A partir daí, eu vou utilizar uma linguagem específica para essa pessoa. Eu não posso falar com uma pessoa que tenha um grau académico e explicar-lhe legislação como faria com um senhor que não tem sequer a instrução básica. Agora esse tipo de abordagem nós conseguimos tê-la com a experiência, mas era muito melhor termos sido orientados por alguém antes a dizer “existem estes padrões de pessoas,

existem estes tipos de comportamento – os comportamentos sociais tipo – e então vamos enquadrá-los. Cada vez que vocês saem para uma abordagem devem tentar logo enquadrar a situação social da pessoa e a partir desse contexto atuar”. Mas, muita gente não tem consciência, chega e trata... Diziam-nos que temos de tratar todos por igual, ok todos por igual mas diferencia-los nessas seções e então aí é que está a mestria disto. Mas isto tem que ser feito com orientação.

(Entrevista elaborada a um vigilante da natureza no dia 28 de fevereiro de 2018)

No dia 26 de junho de 2018, o deputado André Silva, representante do Partido PAN – Pessoas, Animais e Natureza, informou que o Projeto de Resolução 1679/XIII tinha sido discutido naquele dia na Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Ordenamento Local e Habitação. Porém, no dia 29 de junho de 2018, a proposta de revisão e valorização da carreira foi rejeitada. Apesar desse obstáculo democrático, no dia 30 de junho decorreu, em Lisboa uma reunião promovida pela APGVN e apoiada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Funções Públicas e sociais do Sul e Regiões Autónomas e pela Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Funções Públicas e Sociais, tendo estado presentes, para a redação de uma nova proposta de revisão da carreira, vigilantes da natureza provenientes da região autónoma dos Açores, a APA, do ICNF e os dirigentes de ambos os sindicatos,

Os vigilantes da natureza são uma presença permanente na Natureza, protegem as paisagens e as áreas classificadas, tudo fazem para garantir a salvaguarda da fauna e flora silvestres, efetuando monitorização ambiental, de espécies e habitats, colaboram ativamente em estudos científicos, efetuam uma fiscalização constante e aplicam as medidas preventivas e repressivas necessárias, deparando-se com a falta de meios operacionais para o exercício das suas funções, com especial incidência nas viaturas, meios informáticos e de comunicação.

(Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza, 2017)

Apesar dos seus grandes esforços, como acontece em muitas associações e organizações não-governamentais, a APGVN apresenta muitas tensões relacionadas com a sua gestão e até com a sua existência, tal como Raymond Bryant, professor de ecologia, afirma (2005:1) “(...) there was also evidence of tension among NGOs over funding, philosophy and strategy (...)”. Primeiramente, a associação em termos práticos não detém uma sede física; os seus associados conseguem comunicar e relacionar-se graças às suas funções no ICNF, o que tornou a existência de uma sede um objetivo a ser concretizado em segundo plano. Porém, isso origina outra dificuldade: o facto de o Presidente ser também um funcionário do ICNF (técnico superior) impede-o de dedicar-se exclusivamente às suas funções na APGVN devido à falta de tempo e

de meios; a inexistência de uma sede física impede que a APGVN tenha funcionários exclusivos. Por fim, o último obstáculo e o mais significativo é a falta de recursos económicos para desenvolver atividades que reafirmem a importância dos vigilantes da natureza.

Contudo, apesar das dificuldades, a APGVN continua a exercer influência junto do governo português, juntamente com os sindicatos, de forma a garantir e melhorar as condições de trabalho dos vigilantes da natureza. Esta influência nos Estados e nos Governos é algo que caracteriza as ONGs e as associações desde do início do seu aparecimento, como as investigadoras Michele Betsill e Elizabeth Corell (2008:2) afirmam “(...) and a growing body of evidence indicates that NGOs influence government decisions to develop domestic policies to protect natural resources and to negotiate International treaties, as well as how individuals perceive environmental problems”. Desde o início dos anos 70 do século passado que as organizações não-governamentais ambientais, especialmente as internacionais, ganharam bastante destaque na sociedade civil. Nos anos 80 assistiu-se, em termos mundiais, a um aumento exponencial do número de ONGs e associações ambientais criadas e isto deveu-se ao facto de estas se colocarem como “knowledge brokers” no sentido em que têm conhecimentos relevantes que permitem a sua participação no debate ambiental e a sua influência nas instituições internacionais, companhias privadas e até nos próprios governos nacionais (Brockington, Duffy e Igoe, 2008: 154-155). A APGVN é um exemplo de uma associação profissional que se encontra em permanente mudança devido às ideologias políticas que modificam, muitas vezes em profundidade, as políticas ambientais portuguesas.

A APGVN tem por objetivo o bem-estar dos vigilantes da natureza, de forma a que consigam realizar as suas tarefas em termos de conservação da natureza. É um ciclo intrínseco à própria profissão, pois, ao garantir o bem-estar e a qualidade de vida destes profissionais – através da formação contínua, da existência de mais meios técnicos, da abertura de novos concursos e preenchimento de novos postos de trabalho – poderá ser possível garantir, também, segundo a associação, uma melhor proteção e conservação da natureza em Portugal.

3.3. A Odisseia dos Vigilantes da Natureza no Parque Natural de Sintra-Cascais

As APs originam, de acordo com Brockington, Duffy e Igoe (2008), um conjunto de vantagens e desvantagens (2008:72). Primeiramente, a existência de uma AP pressupõe a proteção e a conservação dos habitats e dos ecossistemas existentes, tendo como objetivos mais específicos, entre outros, a proteção da vegetação de forma a que prolifere e facilite a infiltração de água no solo, impedindo o desenvolvimento da erosão; a existência de “bancos de

diversidade genética” e a investigação de novas espécies que poderão ser utilizadas para fins medicinais; e, por fim, graças ao turismo e ao “ecoturismo dos parques” (Campbell, Gray e Meletis, 2008:200), o desenvolvimento económico daquela área e da população residente (Brockington, Duffy e Igoe, 2008: 73). Contudo, as APs apresentam um conjunto de desvantagens que deverão ser consideradas, como por exemplo: alteração da economia local, devido à dificuldade ao acesso de determinados recursos naturais – como a madeira ou a água; a deslocação física de populações residentes de determinada área para outra, originada pela criação de uma narrativa, assente num modelo *wilderness*, que retira às populações locais a sua ligação emocional com o local que habitam. “They can marginalize and disempower local resource management and fundamentally alter the livelihoods from which people derive their identities.” (Brockington, Duffy e Igoe, 2008:73).

O PNSC não é exceção. Como foi referido no capítulo II, existem tensões entre a população local e o ICNF como entidade que gere a AP. Apesar do trabalho importante elaborado pelos técnicos superiores, especialmente pelos instrutores dos processos contraordenacionais, existe um grupo de funcionários do ICNF que se encontra em contacto permanente com a população local: os vigilantes da natureza. São eles que fiscalizam toda a AP; são eles que elaboram a observação e a recolha de dados para a monitorização de espécies, pois devido à falta de recursos humanos, os técnicos superiores responsáveis pelas monitorizações não conseguem acompanhar determinadas espécies.

Os quatro vigilantes da natureza do PNSC – um elemento do sexo masculino e três elementos do sexo feminino - estão a exercer funções há cerca de 23 anos. Um detalhe em comum aos quatro vigilantes da natureza do PNSC que eu entrevistei é o facto de acreditarem na importância em conservar esta AP. Como anteriormente referi, existe um ambiente familiar entre todos os vigilantes da natureza, em termos nacionais. Como atuam em equipas (no PNSC de duas pessoas) existe uma familiaridade e uma preocupação para com o outro. São eles que sentem o impacto que a legislação tem na população local,

O mais complicado é quando temos de multar alguém, especialmente as multas da construção onde ela é proibida é muito complicado. **As pessoas não entendem, muitas vezes?**

Não, não, porque como começam a ver ‘há mais ali, ali já está’. É uma complicação porque dizem ‘O que é que esta a mais vai fazer? Não vai prejudicar nada’ não entendem esta restrição que existe.

(Entrevista elaborada a uma vigilante da natureza no dia 28 de fevereiro de 2018)

De acordo com um vigilante da natureza do PNSC, a grande dificuldade que sentem é na forma de comunicar com a população residente de uma faixa etária mais avançada, pois, muitas vezes, têm bastante dificuldade em aceitar estas novas regras,

O conflito de gerações e de opiniões. Muito dificilmente as pessoas conseguem aceitar certas regras. É mal geral da própria humanidade, não é? Ninguém consegue... Agora o grande problema, vamos fazer isto à escala, não à escala global, mas local ok? O grande problema que existe dentro do PNSC é as pessoas não têm consciência que vivem dentro de um Parque Natural e gera-se um conflito. Normalmente com quem? Com os residentes mais antigos e a geração seguinte que herda aquela mentalidade. (...) Os mais velhos... é complicado. Ninguém consegue aceitar certas e determinadas regras quando já nasceram num local e chega alguém e diz ‘Meus amigos agora a lei mudou e partir de agora vão ter de atuar ou ter de se comportar de determinada forma.’ Ninguém aceita. Praticamente é uma questão cultural, não é? E a geração mais antiga entra em conflito, não só pela idade, mas também por uma questão cultural.

(Entrevista elaborada a um vigilante da natureza no dia 28 de fevereiro de 2018)

Quando elaborei as entrevistas aos vigilantes da natureza, uma das questões suscitadas relacionava-se com “memórias de um caso mais complicado que tenham tido enquanto vigilantes da natureza” e todas as que foram enunciadas diziam respeito a conflitos com a população local. Dois dos vigilantes da natureza partilharam comigo, em dias diferentes, a memória de um mesmo episódio,

Eu e o meu colega fomos abordar um senhor que estava com uma motosserra a cortar [árvores] sem autorização, e o homem veio direito a nós com a motosserra a quer-nos matar e nós demos há sola e fugimos dali. Nós ficamos em pânico, foi assustador.

(Entrevista elaborada a uma vigilante da natureza no dia 22 de fevereiro de 2018)

Estava um senhor com uma motosserra a ameaçar-me a mim e à minha colega. Traumatizou-me pela violência e pelas coisas que foram ditas, que posso dizer que magoaram mais. Palavras, no meu caso, discriminatórias, racista, tudo e mais alguma coisa que ninguém gostaria de ouvir. Agora imagina um homem bêbado. Mas bêbado descontrolado com uma motosserra na tua direção... Ele não estava com noção do que estava a dizer nem o que estava a fazer.

(Entrevista elaborada a um vigilante da natureza no dia 28 de fevereiro de 2018)

Esta situação mostra a dificuldade que existe em implementar um modelo de conservação da natureza numa determinada área e aceitação desse modelo por parte da população local, que poderá sentir-se condicionada mesmo dentro da sua própria casa, tal como

o engenheiro agrônomo e mediador ambiental Xavier Carbonell (2010) afirma. De acordo com o autor, a implementação de programas de conservação da natureza poderá originar conflitos: “(...) confrontation between social groups and the officials responsible for implementing environmental policies (...) and is generally due to disagreements in the establishment and regulation of access, the availability and quality of natural resources, and environmental conditions in a territory” (2010:75). Deste modo, de forma a reconhecer toda a complexidade social de uma AP, é necessário estudar todas as interações existentes entre os vários atores: “(...) it involves processes, people, and institutions that interact in the public sphere, all of them with different values and perceptions, and for whom any action affecting the environment and their quality of life has absolutely disparate meanings” (2010:75) e para tal, é importante que a legislação seja elaborada de forma gradual e de fácil compreensão para os residentes da AP.

De acordo com alguns vigilantes da natureza do PNSC, a elaboração de leis que restringem determinados comportamentos deveria ser produzida em conjunto com a população local, baseada num modelo simultâneo que tivesse em consideração ecologia e comunidade. As técnicas e os conhecimentos locais-tradicionais em muitas comunidades podem ser percecionados como uma forma alternativa de conservação. De acordo com Brockington, Duffy e Igoe (2008: 88) a conservação elaborada por “comunidades” – que assenta, muitas vezes, na noção romântica do “noble savage” – encoraja as populações locais a reconhecer o valor do meio onde habitam (Brockington, Duffy e Igoe, 2008:87). Outra forma de conservação, de acordo com os autores, consiste em transferir o poder para as autoridades locais – que os autores denominam como “Devolution” (Brockington, Duffy e Igoe, 2008: 92); obriga a trabalhar com grupos locais para atingir objetivos locais de conservação. Contudo, esta forma de conservação assenta no empoderamento local que pretende proteger e conservar aqueles valores simbólicos locais, não cumprindo os objetivos de conservação definidos em termos globais (Brockington, Duffy e Igoe, 2008:93). Por outro lado, são valores que, muitas vezes, são aprendidos e reaprendidos, podendo ser alterados e transformados em novos valores: “[o]n the other hand such values are not cultural givens. They are learnt, encouraged and induced. They can change.” (idem, *ibidem*).

Sendo o PNSC gerido pelo Estado, através do ICNF, poderia ser possível este envolvimento da população local nas matérias legislativas da AP? Parece que existe essa intenção por parte do governo nacional com a recondução dos planos - POPNSC e do POOC-SS – a programas envolvendo as câmaras municipais e outras entidades que tenham expressão nas APs. Contudo, de acordo com o vigilante da natureza entrevistado, deveria existir uma relação estável entre a população local e a instituição e, para tal, é necessário que a opinião dos

residentes seja tida em consideração. Deste modo, seria possível que as formas de conservação sugeridas por Brockington, Duffy e Igoe (2008) fossem elaboradas em microescalas por todo o PNSC com a supervisão da instituição responsável pela AP. No limite, podendo desenvolver novas formas de conservação que originariam a participação ativa e continuada da população.

Em setembro de 2018, após um distanciamento de três meses do terreno, voltei ao PNSC para observar uma ação de monitorização elaborada pelas vigilantes da natureza. “Neste momento estamos a fazer os fogos florestais”, disse-me a vigilante da natureza enquanto nos dirigíamos para a carrinha. “Tens de vir cá noutro dia para veres uma vistoria.”

Dirigi-me para a carrinha branca, que ainda tem escrito ICN, simbolizando outros tempos. Sentei-me nos bancos de trás enquanto as duas vigilantes se preparavam para sair do parque do ICNF. Levavam um rádio portátil (idêntico a um “walkie-talkie”) para estarem em constante comunicação com as restantes entidades e o telemóvel para o caso de acontecer alguma emergência. As duas vigilantes da natureza estavam bem-dispostas, como sempre, e muito sorridentes. Apesar das dificuldades em exercer as suas funções os quatro vigilantes da natureza mantêm um espírito positivo em relação a novas mudanças. Saímos do parque do ICNF e seguimos em direção à Penha Longa. Estávamos a chegar ao *resort* que existe nessa zona quando recebemos um telefonema de uma nadadora-salvadora. “Estás com sorte! Vamos buscar uma gaivota ferida a Carcavelos!” disse-me a vigilante da natureza que atendeu o telemóvel e seguiram caminho até à praia da Torre, em Carcavelos. Porém, quando chegámos ao nosso destino e contactamos a nadadora-salvadora esta informou-nos que a GNR [SEPNA] já tinha ido buscar a gaivota. “Ela devia ter avisado. Viemos gastar tempo e gasolina” disse-me a vigilante da natureza.

(Diário de campo, 10 de setembro de 2018)

Todos os dias existem fiscalizações e monitorizações, apesar da dificuldade em elaborá-las devido à falta de recursos humanos e de meios técnicos. Quando, na escala de trabalho, se encontram os quatro vigilantes da natureza, dois elaboram o trabalho de secretariado (autos de notícia e apoio administrativo) e os outros dois elaboram a fiscalização e monitorização no terreno do PNSC. Quando apenas existem dois vigilantes da natureza presentes, a prioridade é dada à fiscalização e monitorização – seja no verão, com os fogos florestais ou, no resto do ano, por exemplo, com as vistorias aos sobreiros e aos cortes de árvores.

Para além da fiscalização e da monitorização à AP, um dos papéis fundamentais que os vigilantes da natureza têm no PNSC é nas ações de educação ambiental. Juntamente com um técnico superior – que elabora ações de educação ambiental em várias escolas do distrito de Lisboa – os vigilantes da natureza participam nestas atividades de forma a desenvolver uma

consciência ambiental nos mais jovens. A educação ambiental é um fator essencial para a consciencialização dos grandes problemas ambientais que assolam o planeta Terra, tal como o diretor do departamento de Comunicação e Cidadania Ambiental da APA Francisco Teixeira (2002) afirma: “[e]stes desafios às obrigações humanas reivindicam um fomento de iniciativa, quer de representar uma múltipla sociedade civil, quer na tarefa de **reinscrever a utopia na essência da política de ambiente**” (Teixeira, 2002:85)³⁴. Contudo, apesar de ações de educação ambiental serem consideradas de extrema importância, de acordo com alguns vigilantes da natureza deixaram de ser elaboradas iniciativas ambientais (na frequência exigida) pelo ICNF nas escolas. Para um vigilante da natureza do PNSC que lida frequentemente com tensões entre a população local e as leis ambientais,

Nas gerações mais novas através da educação ambiental é tentar ao máximo consciencializar para o futuro. Só as gerações mais novas, mesmo a partir da escola quando eles são muito pequeninos é que eles podem levar a mensagem para casa. E isso acontecia em certos trabalhos mais gratificantes que nós fazíamos no passado. Deixou de ser fazer e é uma lacuna muito grande, deixar de fazer esta educação ambiental com frequência. Faz-se esporadicamente. Mas devia ser frequente. Uma vez por semana escolher uma escola-alvo e dedicar-se a trabalhar com aquela escola, para os miúdos levarem a mensagem para os mais velhos.

(Entrevista elaborada a um vigilante da natureza no dia 28 de fevereiro de 2018)

Como se pode observar, a educação ambiental é, de acordo com o presidente da APGVN, um passo fundamental para fomentar a preocupação ambiental e o conhecimento de determinadas medidas relevantes para a conservação da natureza, especialmente nas APs. Durante o meu trabalho de campo tive a oportunidade de participar em atividades no âmbito da educação ambiental referente ao PNSC com os vigilantes da natureza e com o técnico superior. A primeira atividade em que participei foi na escola E.B. 2,3, D. Fernando II, em Sintra, e foi uma apresentação sobre a Águia-de-Bonelli, realizada pela Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves. Esta escola em particular, graças ao esforço do técnico superior do ICNF e da professora de ciências da natureza/naturais, tem um clube ativo do ambiente no qual participam alunos do 5º ao 9º de escolaridade e podem elaborar atividades relacionadas com os grandes problemas ambientais, como por exemplo, a poupança e valorização da água, floresta autóctone nacional e a reciclagem. Para além deste clube, esta escola tem uma particularidade que a torna interessante: graças ao esforço desta professora e do técnico superior, em conjunto com os primeiros participantes do “clube do ambiente”, desenvolveram um projeto para participar num

³⁴ A presente citação encontra-se a negrito replicando a sua escrita original.

concurso nacional e, mais tarde, aplicaram o projeto com a colaboração da restante comunidade escolar. Foi esta a escola vencedora do concurso e com o prémio monetário foi criado um “trilho à descoberta da natureza”, ou seja, uma pequena área, nas imediações da escola, na qual existem várias espécies de fauna e flora relevante para o PNSC. De forma a proteger esta área, que foi catalogada, foram criados os “vigilantes da natureza juniores”, que patrulham a área à procura de lixo ou a vigiar qualquer outra atividade que possa colocar em causa o espaço.

O “clube do ambiente”, coordenado por esta professora, desenvolve muitas atividades neste espaço, incentivando os alunos a conhecerem as espécies faunísticas e florísticas existentes, a estarem em contacto permanente “no” Mundo e “com” o Mundo, estimulando um conhecimento baseado na sensibilidade e na intuição, que, de acordo com Ingold (2000), não é contrário ao conhecimento científico. São capacidades intuitivas que se desenvolvem graças ao contacto com um ambiente específico (idem, 2000:25). Participei juntamente com duas vigilantes da natureza, o técnico superior, a professora, os alunos do “clube do ambiente” e os respetivos encarregados de educação, no fim-de-semana de 24 e 25 de fevereiro de 2018, na iniciativa organizada pela SPEA, em Sintra, que permitiu a observação de várias espécies de aves selvagens em voo, nomeadamente da águia-de-bonelli. No dia 21 de março de 2018, o ICNF no PNSC, a Cascais Ambiente e a escola D. Fernando II organizaram um evento na Quinta do Pisão que permitiu que estes alunos passassem o “Dia Mundial da Floresta” a caminhar pelos trilhos da Quinta, andassem de burro e percebessem a importância da conservação dos ecossistemas e dos habitats naturais.

Juntamente com duas vigilantes da natureza e com o técnico superior participei, no dia 3 de abril de 2018, numa iniciativa de plantação de árvores autóctones na Penha Longa - Tapada do Saldanha, no PNSC, com crianças dos três aos cinco anos de idade. Por fim, a última atividade relacionada com educação ambiental em que participei foi no dia 23 de abril de 2018, na escola D. Fernando II. Organizada por um técnico superior, esta atividade tinha como objetivo sensibilizar para a importância que a anilhagem de aves tem para a obtenção de dados relevantes sobre os seus fluxos migratórios. Depois, ao final da manhã foram entregues os diplomas aos participantes do “clube do ambiente” como reconhecimento da sua grande ajuda na patrulha e manutenção do “trilho”.

De facto, a educação ambiental poderá incentivar não apenas a uma consciencialização ambiental, mas também uma procura por (re)conhecer práticas e técnicas utilizadas por populações locais que poderão promover uma forma de conservação da natureza. Também Carvalho e Frazão-Moreira o abordam (2011), dando como exemplo o Ecomuseu da Terra de Miranda, criado em pelo Parque Natural do Douro Internacional. No âmbito do que as autoras

definiram como “(...) community-based approach to the conservation and management of natural resources, as well as tangible and intangible heritage” (Carvalho e Frazão-Moreira, 2011:10). Um dos objetivos deste Ecomuseu é o desenvolvimento de diversas atividades que possibilitem o envolvimento da população local, de estudantes, de universidades, de turistas, de centros de investigação e do público em geral, criando e melhorando novas estratégias de educação e incentivando, de acordo com as autoras, interpretações novas e tradicionais da herança cultural presente na AP (Carvalho e Frazão-Moreira, 2011:10). Para as autoras a educação ambiental poderá beneficiar da existência de plataformas que poderão incentivar o desenvolvimento de uma consciência ambiental e cultural. Sugerem, portanto, um futuro sustentável das APs tendo na sua base uma educação ambiental multidimensional que considere ambiente, cultura, sociedade e política.

Graças aos esforços deste técnico superior e desta professora da escola D. Fernando II é possível constatar a sensibilidade existente nos alunos sobre determinadas matérias ambientais, especialmente nas matérias relacionadas com a proteção da vida selvagem e das florestas. Este contacto permanente com o Mundo é o que Francisco Teixeira (2002) defende, quando afirma que a educação ambiental deverá assentar no “estar” com o ambiente, desenvolvendo competências e capacidades que influenciam o seu comportamento e dos que os rodeiam, ou seja,

“De uma ‘educação sobre o ambiente’ (elemento empírico), de uma ‘educação no/(do) ambiente’ (elemento estético), ou de uma ‘educação para o ambiente’ (elemento ético) afirmar-se uma **educação com o ambiente**, mais completa, nos seus dois momentos (inicialmente *por meio do ambiente* e depois *em conjunto com o ambiente*) evoluindo os seus agentes do papel de técnicos do ambiente para o denodo de educadores, em vincado privilégio da pessoa (a educar) e num propósito socialmente crítico”

(2002: 93)

Pode ser, de facto, um fator decisivo para a transmissão de conhecimento e preocupações ambientais para a população local do PNSC. José Antonio Caride e Pablo Ángel Meira (2001) afirmam que esta crescente consciencialização ambiental, apoiada pela educação ambiental, poderá traduzir-se, de facto, na construção de novas relações entre os próprios seres humanos, e entre estes e entidades não-humanas.

Contudo, para que a construção de novas relações sustentáveis entre o ser humano e a natureza seja uma possibilidade, o desenvolvimento de projetos de educação ambiental, em conjunto com o ICNF e os seus funcionários, poderá ser um fator relevante a considerar. De

acordo com uma vigilante da natureza do PNSC que está presente em quase todas as iniciativas de educação ambiental,

Eu acho que estas gerações mais novas, acho que elas... apercebem-se dos males que causam na natureza, não é? Por exemplo, a gente não fazer reciclagem, atirmos papéis para ao chão... Eu acho que os miúdos já têm outra visão do que é isso É assim eu acho que eles estão sensibilizados para fazerem conservação da natureza, eu não sei é se os nossos governos vão acompanhar isso. Quando a gente vê o Tejo com despejos de x em x horas e ele dá licenças e depois cancela as licenças... quero dizer, ele próprio dá licença para eles fazerem a poluição? E depois por muito que as crianças estejam educadas para fazer conservação da natureza e proteger o ambiente, o próprio governo prejudica o ambiente ao mais alto nível. Há uma ligação, não é? Eu acho que vai ser difícil. É assim eu acho que as pessoas estão muito informadas para fazerem conservação da natureza, mas depois no nível de governo – isto é a minha opinião, não é?

(Entrevista elaborada a uma vigilante da natureza no dia 21 de fevereiro de 2018)

Tal como Schmidt (1999:67) refere “[a]s novas gerações já têm uma sensibilidade apurada para as questões ambientais. Os papéis invertem-se e, para vexame de muita gente crescida e poderosa, são hoje as crianças quem dá o ralhete: “Não sejam porcos!” Seja aos pais descuidados seja aos empresários poluidores”. Também a vigilante da natureza anteriormente citada sente que estas gerações mais novas estão consciencializadas para um futuro sustentável; contudo, será que existirão os mecanismos necessários para a aplicação das leis e dos valores que transmitem aos mais jovens? Será que estes jovens, que crescem num mundo cada vez mais interessado e preocupado com as questões ambientais, poderão chegar à idade adulta e sentir que existe um legado ambiental? De acordo com Schmidt (2010), estas “reorganizações estruturais” elaboradas no ICNF – e outras agências governamentais - apenas reduziram a expressão da educação ambiental e instauraram uma instabilidade relacionada com a gestão da natureza, nomeadamente das APs (2010), contribuindo para uma insegurança, especialmente nas gerações mais jovens, em relação à existência de um futuro sustentável.

De acordo com os funcionários que exercem esta profissão, o “ser” vigilante da natureza é a sua identidade, faz parte de quem eles são. Para todos os vigilantes da natureza do PNSC o fator principal para esta profissão é o gosto pela natureza,

Agora se quisermos fazer um trabalho com seriedade e que nos sintamos úteis, estamos na profissão certa. Aqueles que gostam realmente da natureza e de lutar por um mundo melhor, não é só por nós, é tentar manter e pensar nas gerações vindouras. É pensar na sustentabilidade,

não é? Também penso nos mais novos, embora os mais novos não tenham essa consciência, pode ser que quando eles cresçam pensem ‘Epá alguém nos deixou um legado’”

(Entrevista elaborada a um vigilante da natureza no dia 28 de fevereiro de 2018)

Para os vigilantes da natureza existe um contacto permanente com o Mundo. As fiscalizações e as vigilâncias são todas elaboradas pela Serra de Sintra, sempre em contacto permanente com a natureza, tal como Ingold descreve “(...) so long as we recognise that feeling is a mode of active, perceptual engagement, a way of being literally “in touch” with the world. The craftsman feels his raw material (...) and out of that process of feeling there emerges the form of the vessel” (2000:23). Este conhecimento do Mundo que os vigilantes da natureza adquirem através do contacto permanente com este e todas as histórias de vida que eles contam representam o que Ingold (2000) denomina como “melodies of speech”. De acordo com Ingold, os nossos discursos – como por exemplo um discurso baseado em raiva e a gritar – são as nossas emoções a serem libertadas para o meio que nos rodeia. Neste sentido, quando o vigilante da natureza conta a sua história de vida, ou uma memória específica, está a expressar os seus sentimentos e a reviver aquele momento, tal como Ingold descreve sobre a relação entre o caçador e o caribu: “[I]ike music, the hunter’s story is a performance; and again like music, its aim is to give form to human feeling (...)” (2000:25). É um conhecimento adquirido pela experiência, pela prática, pelos sentimentos tidos e pelas orientações tomadas nos momentos decisivos – é a “*sentient ecology*” (2000:25). Tal como os caçadores do círculo polar ártico, também os vigilantes da natureza estão em contacto com o Mundo; e tal como eles, expressam as suas emoções através das histórias de vida de determinados acontecimentos, revivendo e relembrando os detalhes e as emoções tidas no momento decisivo de determinados confrontos e salvamentos. Tal como as histórias que os Cree contam e recontam dos animais se oferecerem aos humanos, também as histórias dos vigilantes da natureza sobre os conflitos entre a proteção da natureza e o modo de vida da população local podem ser entendidos como “*poetics of dwelling*” (2000:26) baseados numa “*sentient ecology*” (2000:25), que reconhece os sentimentos e a intuição como um fator importante para a percepção da conservação da natureza.

Considerações Finais: Conservação da Natureza ou “Selva de Betão”?

Em Portugal, a gestão e monitorização da natureza é, na sua grande maioria, feita pelo Estado. Desde o aparecimento da primeira AP, em 1971, até à atualidade, a entidade estatal, sob várias facetas e nomenclaturas, gere a natureza como um bem público. Mas será que poderemos definir a natureza como um “bem público” tendo em consideração o valor que esta atualmente detém? Quando observamos, por exemplo, o turismo da natureza, cujo objetivo é proporcionar ao turista a melhor experiência na natureza, poderemos compreender que a “natureza” se tornou uma marca. Milton (2002) reflete sobre o imaginário da sociedade ocidental que percecione a natureza através da sua beleza, da sua diversidade e da existência de vida selvagem (2002:112). A marca “natureza” como detentora destas características pode ser explorada como recurso; uma AP torna-se um foco essencial para experienciar esta “natureza”. O Estado, de forma a incentivar medidas que poderão ser vantajosas, poderá demonstrar o seu interesse em conservar determinados locais considerando a relevância da marca, utilizando, o que Milton (2002) denomina como discursos públicos baseados numa imagem de um local imaginário com estas características. Utilizando palavras-chave como “desenvolvimento sustentável”; “futuro sustentável”; “conservação e proteção da natureza”, este discurso conservacionista poderá tender para a projeção de um desenho de paisagem e de “natureza” com uma conceção elaborada pela cultura e incentivada pelo mercado, cuja intenção poderá ser o aumento do fluxo turístico da região, de forma a dinamizar o local e a lucrar com esta marca. Michely Espíndola e Dayana Arruda (2008:5) referem-se a esta mercadorização do ambiente quando dizem que: “a ideologia transmitida e reproduzida pelo Estado: de que é preciso proteger o meio ambiente através do consumo sustentável, criando uma série de benefícios para empresas se adequarem a esse sistema (...)” O valor da natureza é considerado não pela sua relevância para o seu ecossistema, mas sim pelo seu valor utilitarista (Milton, 2002). Também Descola (2008) afirma que muitas vezes e em muitos contextos só a “natureza” tem valor pela sua utilidade para o ser humano: “[i]t also becomes apparent that it is pretty difficult not to confuse nature’s inherent value with nature’s instrumental value, justifying, along with Hale, the necessity to preserve it both on grounds of usefulness and fruitfulness and beauty.” (Descola, 2008:4). Afinal, quem manda na natureza? De acordo com Descola (2008) todos os seres são responsáveis pela natureza. Contudo, é o ser humano que, graças à sua condição, tem a capacidade de expressar preocupação para com o seu envolvente (Descola, 2008:5), criando instrumentos e medidas de forma a preservá-la. Consequentemente, qualquer ética da natureza é antropogénica na sua génese e articula valores criados e definidos por seres humanos (idem,

ibidem). Tendo em consideração o argumento de Descola (2008), as políticas de conservação da natureza existentes no PNSC são desenvolvidas pelo Estado e assentam no valor utilitarista da natureza e, logo, são antropogénicas. Contudo, apesar das intenções do Estado e da instituição poderem assentar numa visão mais utilitarista da natureza, será que os funcionários do ICNF no PNSC partilham a mesma opinião?

A presente dissertação foi iniciada com o objetivo compreender como é que o ICNF, como entidade pública, gere e monitoriza a natureza. Ao longo destas 80 páginas tentei expor a perceção que os funcionários do ICNF no PNSC têm do estado atual da proteção e conservação da biodiversidade, de que forma essa perceção influencia o seu quotidiano e as suas relações para com a população local e qual a eficácia e aplicabilidade dos mecanismos que permitem a monitorização do PNSC. Como fui revelando no capítulo II, apesar das dificuldades em exercer as suas funções, muitos dos funcionários que trabalham no PNSC há mais de 20 anos sentem uma ligação pessoal com esta AP. Para eles, o PNSC tornou-se mais do que o seu local de trabalho: é parte essencial da sua vida. A sua conservação não assenta unicamente nos valores definidos pelo Estado; resulta, para alguns funcionários, de um sentimento de proteção e preocupação pelo seu bem-estar e pela sua sustentabilidade. Contudo, apesar da existência de uma preocupação pela sustentabilidade do PNSC – seja através do interesse *person-based* (Milton, 2002) dos funcionários ou do interesse utilitarista de *resource-based* (Milton, 2002) mantido pelo Estado e pela instituição – a gestão e monitorização da AP não é, de acordo com os seus funcionários, eficaz. Uma das falhas que impedem o bom funcionamento das medidas e dos instrumentos de gestão e monitorização prende-se com a falta de comunicação com a população local.

Uma das medidas sugeridas pelo Estado para uma nova gestão das APs consiste num processo de descentralização dos seus poderes para as autarquias. O objetivo desta “municipalização” é atribuir mais poder às autarquias, mas mantendo o papel importante do ICNF, transpondo as actividades económicas, culturais e sociais para as câmaras e mantendo no ICNF as matérias de conservação da natureza, como podemos observar no projeto-piloto do Parque Natural do Tejo Internacional. Este “novo modelo” será composto por uma direção que terá o ICNF como membro fixo, as câmaras municipais (sendo um processo rotativo com um autarca a assumir a direção do parque) e a sociedade civil (Lopes, 2017). É sabido que o atual modelo de gestão apresenta falhas por falta de recursos financeiros e humanos (Pereira, 2017), algo que é frequentemente lembrado no ICNF no PNSC. Mas será a “municipalização” a melhor forma de gestão para todas as APs de Portugal? De acordo com Schmidt et al. (2017), as autarquias têm, de facto, um papel crucial na gestão de uma AP. Contudo, este novo modelo

de gestão poderá ser negativo para as APs, lembrando a incerteza sentida com o modelo de gestão de 1993: “(...) quando integravam as comissões diretivas no modelo implementado de 1993 ‘mas que essa intervenção nem sempre é de boa memória’ (Tito Rosa, LPN), referindo várias auditorias e processos enviados ao Ministério Público em que ‘nem sempre a lei foi respeitada e houve muitas situações de conflito’” (Schmidt et al., 2017:8). De facto, esta crescente transferência de poderes do Estado para as autarquias é uma ideia que não parece agradar os funcionários do ICNF no PNSC. Para alguns técnicos, as diferentes ideologias políticas das câmaras poderão ser um fator negativo para o PNSC, especialmente numa zona como Sintra e Cascais. “E imagina na Peneda-Gerês! Com aquelas câmaras municipais todas ninguém se entende!”, confidenciou-me um técnico superior. Para eles, a solução não deverá assentar em transferir poderes do governo central para as autarquias, mas sim num conjunto de repartições deste mesmo poder: o Estado, as autarquias e a população local.

Nesta investigação tentou-se abordar as diferentes narrativas sobre a conservação da natureza elaboradas pelos funcionários do ICNF no PNSC em situação de entrevista, relatando, através do trabalho etnográfico, as suas dificuldades, as suas preocupações e o seu quotidiano na instituição. Apesar das tensões entre os funcionários da antiga AFN e do antigo ICNB, ambos têm um objetivo comum: a proteção do PNSC para as gerações futuras. Mas, de forma a cumprir os objetivos de conservação da natureza poderá ser necessário repensar nas estruturas presentes nas instituições que monitorizam a natureza, especialmente no ICNF. Existe, neste momento, a proposta por parte do ICNF de criar novos departamentos: um para a área florestal e outro dedicado à conservação da natureza. Como foi revelado ao longo da dissertação, para alguns funcionários do ICNF no PNSC esta separação seria positiva se, ao mesmo tempo, permitissem a entrada de novos funcionários para o quadro de serviço do ICNF, de forma a tornar possível a aplicação eficaz das medidas de proteção dos valores bióticos e abióticos existentes na AP. Por outro lado, tal como Schmidt (2010:92) refere “[n]um país onde o desordenamento do território continua a ser o principal problema do ambiente, mais urgente se torna promover uma cultura cívica da paisagem através de programas consistentes e consequentes de educação e cultura ambientais”. Uma nova abordagem legislativa que pretenderá integrar uma maior participação cívica da população poderá ser um fator importante para a melhoria das políticas ambientais em Portugal. De acordo com Soromenho-Marques (2001), é necessário a participação da população nos processos de tomada de decisão relativos às matérias ambientais, nomeadamente nas normas legislativas que definem os comportamentos e as formas de estar nas APs,

A combinação entre o exercício indirecto e exercício directo do poder pelos cidadãos é perfeitamente viável e coerente, já que muitas questões ambientais (...) exigem modalidades de decisão política, definidas num quadro de activa participação dos cidadãos na vida das comunidades locais.

(2001: 220-221)

Deste modo, a elaboração destas normas legislativas não assentaria num *virtualismo* (West e Brockington, 2006), mas sim nas experiências e vivências das populações residentes. A gestão e monitorização da natureza poderá ser elaborada através de uma aproximação gradual das normas legislativas aos contextos existentes, considerando as necessidades e possibilidades locais (Foladori e Taks, 2004). Salienta-se que, de modo a tornar a legislação o menos *virtual* possível poderá ser relevante considerar as diferenças existentes no interior dos diferentes grupos sociais. Tendo como exemplo o estudo de Taks (2001) no qual revela a preocupação para com a fertilidade dos solos tida pelos produtores rurais familiares no Uruguai, comparando com a preocupação sentida pelos trabalhadores rurais assalariados da mesma região. Taks mostra que é com conhecimento e uma análise das relações existentes nos diferentes produtores que se consegue perceber integralmente esta preocupação com o solo (Foladori e Taks, 2004:341).

Ao longo do trabalho de campo vivenciei experiências únicas e marcantes no ICNF no PNSC. A inquietação pessoal que motivou esta dissertação não era só minha; vi-a refletida nas dificuldades diárias que os técnicos, os administrativos e os vigilantes da natureza sentiam enquanto realizavam o seu trabalho. Quando iniciei o trabalho de campo, a minha “viagem exótica” era feita de comboio, pois o terreno escolhido foi o que Lima e Sarró (2006) definiram como “terreno metropolitano”; detinha o que Pina Cabral (2006) denomina como um “pré-conhecimento sobre os mundos de vida a etnografar” (2006:188). Partindo desta realidade que fui conhecer sobre a gestão elaborada pelo ICNF no PNSC, foi possível observar as diferentes narrativas de conservação da natureza que atravessam toda a instituição. De facto, muitas são constituídas por normas e modelos que provêm de instituições e organizações internacionais, como a UE ou a IUCN, o que me permitiu notar que estas interferem, muitas vezes, no modo como estes funcionários percebem o Mundo. Graças ao processo de globalização, os problemas que anteriormente eram percebidos como locais ou nacionais (Foladori e Taks, 2004:331) afetam, atualmente, todo o planeta. Tal como Eriksen (2001:298) afirma: “[i]f the rainforests of Amazonia, Indonesia and Central Africa disappear, there is likely to be a climatic

change perceptible everywhere”. Deste modo, ao avaliar o modo de gestão do PNSC, elaborado pelo ICNF conseguimos compreender os discursos e os modelos globais que o influenciam.

Termino esta dissertação defendendo a importância de uma antropologia engajada, especialmente sobre as questões de matéria ambiental e com uma questão relevante: Será que as políticas de conservação e proteção da natureza poderão integrar a participação da população, de modo a incentivar uma sensibilização e consciencialização ambiental sobre a AP e sobre o Mundo? Ao longo destas 80 páginas, tentou-se mostrar que, de modo a ultrapassar as dificuldades existentes no ICNF no PNSC, poderão ter que ser promovidas alterações não só a um nível interno, mas também a um nível externo. A criação de novos mecanismos e instrumentos eficazes para a conservação da natureza deverão ter em consideração os diferentes contextos sociais existentes na AP, de modo a, por um lado, facilitar a monitorização elaborada pela entidade pública e, por outro, melhorar a relação entre a população residente e o ICNF. Devido à extensão da dissertação e apesar de ser o desejável, não é possível terminar a presente dissertação com respostas conclusivas. Remato com uma conversa que tive com uma vigilante da natureza do PNSC nos últimos dias do meu trabalho de campo, e que, de algum modo, exemplifica a minha motivação principal para este trabalho e para o estudo das APs,

Tu foste das poucas que vieste para cá fazer estágio e nunca te fechaste lá em cima nos gabinetes. Estiveste sempre connosco e vieste a todo o lado. Demonstraste que quiseste conhecer o Parque. Acho que todos deviam querer conhecer o Parque e o seu funcionamento, até porque facilitava depois a divulgação da imagem de que nós trabalhamos.

(Conversa com uma vigilante da natureza no dia 24 de abril de 2018)

Fontes

Decreto de 24 de dezembro de 1901. Diário do Governo nº 296 de 31 de dezembro de 1901. Acedido a 19 de junho de 2018. Disponível em <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/gf/regflo/enqleg>

Decreto-Lei nº 550/75 de 30 de setembro do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente – Secretaria de Estado do Ambiente. Diário da República: Série I, Nº226, (1975). Acedido a 14 de novembro de 2017. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/312191/details/normal?q=Decreto-Lei+n%C2%BA%20550%2F75>

Decreto-Lei nº 292/81 de 15 de outubro do Ministério da Qualidade de Vida – Secretaria de Estado do Ordenamento e Ambiente. Diário da República: I Série, Nº 237 (1981). Acedido a 5 de novembro de 2017. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/561800/details/normal?q=decreto-lei+292%2F81>.

Decreto-Lei nº 19/93 de 23 de janeiro do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais. Diário da República: I Série- A, Nº19 (1993). Acedido a 30 de outubro de 2017. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/584781/details/normal?q=decreto+lei+n%C2%BA%2019%2F93>.

Decreto-Lei nº 143/95 de 14 de junho do Ministério do Ambiente e Recursos Naturais. Diário da República: Série I – A, Nº 136 (1995). Acedido a 6 de janeiro de 2018. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/518653/details/normal?q=Decreto-Lei+n%C2%BA143%2F95>

Decreto-Lei nº 74/96 de 18 de junho do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Diário da República: Série I – A, Nº 139 (1996). Acedido a 10 de abril de 2018. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/435397/details/normal?q=decreto-lei+n%C2%BA74%2F96%2C>

Decreto-Lei nº 111/98 de 24 de abril do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Diário da República: I Série – A, Nº 98 (1998). Acedido a 4 de junho de 2018. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/176334/details/normal?q=decreto-lei+n%C2%BA111%2F98>

Decreto-Lei nº 470/99 de 11 de junho do Ministério do Ambiente. Diário da República: Série I - A, nº 259 (1999). Acedido a 4 de fevereiro de 2018. Disponível em

<https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/693592/details/normal?q=Decreto-Lei+n%C2%BA470%2F99>

Decreto-Lei n° 22/2006 de 23 de junho da Assembleia da República. Diário da República: Série I- A, N°120 (2006). Acedido a 4 de junho de 2018. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/359358/details/normal?q=lei+n%C2%BA22%2F2006>

Decreto-Lei n° 142/2008 de 24 de julho do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Diário da República: 1º Série, N° 142 (2008). Acedido a 6 de dezembro de 2017. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/454502/details/normal?l=1>.

Decreto-Lei n° 10/2018 de 14 de fevereiro da Administração Interna. Diário da República: 1ª Série, N° 32 (2018). Acedido a 25 de março de 2018. Disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/114685734/details/maximized>.

Lei n°9/70 de 19 de junho da Presidência da República. Diário da República: I Série, N°141, (1970). Acedido a 20 de abril de 2017. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/140853/details/normal?q=Lei+n%C2%BA%209%2F1970>

Lei n° 114/2015 de 28 de agosto da Assembleia da República. Diário da República: 1º Série, N° 168, (2015). Acedido a 6 de dezembro de 2017. Disponível em https://dre.pt/home/-/dre/70133806/details/maximized?p_auth=lgVymuz1.

Lei n° 76/2017 de 17 de agosto da Assembleia da República. Diário da República: 1º Série, N°158 (2017). Acedido a 25 de janeiro de 2018. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/108010872/details/maximized>.

Lei n°77/2017 de 17 de agosto da Assembleia da República. Diário da República: 1º Série, N° 158 (2017). Acedido a 25 de janeiro de 2018. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/108010873/details/normal?q=lei+n%C2%BA%2077%2F2017>.

Referências Bibliográficas

- Abram, David (1997), *The Spell of the Sensuous. Perception and Language in a More-Than-Human World*, Nova Iorque, Vintage Books. ISBN 978-0-679-77639-0.
- Anon (1915), *Colecção Oficial de Legislação Portuguesa*, Imprensa Nacional, *sine loco*.
- Anon (2002), Catálogo Exposición Fotográfica 125º aniversario Guarderia Florestal en España, *sine loco, sine nomine*
- Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza (2017), *Apresentação Vigilantes da Natureza*, Lisboa, Associação de Guardas e Vigilantes da Natureza.
- Barata, Pedro Martins e Rui Gomes da Costa (2000), “Economia e Ambiente: A nova política de Ambiente e Indústria”, em Pedro Martins Barata (coordenador), *Observa - observatório de ambiente, território e sociedade*, Lisboa.
- Betsill, Michele M. e Elisabeth Corell (2008), *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*, Massachusetts, MIT Press. ISBN 978-0-262-52476-6.
- Brockington, Dan, Rosaleen Duffy e Jim Igoe (2008), *Nature Unbound: Conservation, Capitalism and the Future of Protected Areas*. Londres; Sterling, VA: Earthscan. ISBN 978-1-84407-441-9.
- Bryant, Raymond L. (2005), *Nongovernmental Organizations in Environmental Struggles. Politics and the Making of Moral Capital in the Philippines*, Estados Unidos da América, Yale Agrarian Studies Series. ISBN 0-300-10659-9.
- Buchdahl, Joe e Sue Hari (2000), “ Conservation & Preservation” , *Encyclopedia of the Atmospheric Environment*, disponível em http://www.ecoca.ro/meteo/tutorial/Sustainability/Older/Conservation_and_Preservation.html
- Campbell, L., N. Gray e Z. Meletis (2008), “Political ecology perspectives on ecotourism to parks and protected areas”, em K. Hanna, D. Clark e D. Slocombe (Eds.), *Transforming Parks and Protected Areas: Policy and Governance in a Changing World* (pp.200-221). Nova Iorque, Routledge. ISBN 0-203-96190-0.
- Carbonell, Xavier (2010), “Social and Environmental Conflicts in the Planning and Management of Natural Resources in the Aragon’s Pyrenees: The Case of Los Valles Occidentales”, em Ismael Vaccaro e Oriol Beltran (eds.) *Social and Ecological History of the Pyrenees: State, Market and Landscape*, California, Left Coast Press. ISBN 978-1-59874-612-9. ISBN 978-1-59874-612-9.
- Caride, José Antonio e Pablo Ángel Meira (2004), *Educação Ambiental e Desenvolvimento Humano*, coleção horizontes pedagógicos, Piaget.
- Carvalho, Ana Maria e Amélia Frazão-Moreira (2011), “Importance of local knowledge in plant resource management and conservation in two protected áreas from Trás-os-Montes, Portugal”, *Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine*, 7 (36), pp. 1-12.
- Casson, Sarah A. et all. (2016), “Wilderness Protected Areas: Management guidelines for IUCN Category 1b protected areas”, *Best Practice Protected Area Guidelines Series*, 25.
- Dérioz, Pierre (2010), “Management of Environment and Landscapes in Mountain Areas: Social Representations, Actors and Institutions in a Regional Natural Park” em Ismael

- Vaccaro e Oriol Beltran (eds.) *Social and Ecological History of the Pyrenees: State, Market and Landscape*, California, Left Coast Press. ISBN 978-1-59874-612-9.
- Descola, Phillippe e Gísli Pálsson, (1996), *Nature and Society. Anthropological perspectives*, Londres, Routledge. ISBN 9780984201020.
- Descola, Philippe (2008), “Who Owns Nature?”, *La vie des idées, sine loco, sine nomine*.
- Devy-Vareta, N. (2003), O regime florestal em Portugal através do século XX (1903-2003), *Rev. Fac. Letras- Geografia*, Vol. XIX, FLUP, Porto, pp. 447-455.
- Douglas, Mary (1986), *How Institutions Think*, Nova Iorque, Syracuse University Press.
- Eagles, Paul F.J. (2008), “Governance models for parks, recreation, and tourism” em Hanna, Kevin S., Douglas A. Clark e D. Scott Slocombe, (2008), *Transforming Parks and Protected Areas: Policy and Governance in a Changing World*, New York, Routledge. ISBN 0-203-96190-0.
- Ellen, Roy F. (2005), “Rhetoric, Practice and Incentive in the Face of the Changing Times – A Case-Study in Nuulu Attitudes to Conservation and Deforestation”, Kay Milton, *Environmentalism – The view from Anthropology*, ASA Monographs, Londres, Routledge. ISBN 0-203-44965-7.
- Ellen, Roy F. (2008), “Forest Knowledge, Forest Transformation: Political Contingency, Historical Ecology, and the Renegotiation of Nature in Central Seram”, em Michael R. Dove e Carol Carpenter, *Environmental Anthropology. A Historical Reader*, Malden, Blackwell Publishing, Ltd.
- Espíndola, Michely Aline Jorge e Dayana de Oliveira Arruda (2008), “Políticas Ambientais: Ideologias, Fazer Antropológico e Engajamento Social”, *Revista Visões*, 5º edição, 5, vol.1.
- Eriksen, Thomas Hylland (2001), *Small Places, Large Issues. An Introduction to Social and Cultural Anthropology*, Londres, Pluto Press. ISBN 0 7453 1772 3.
- Foladori, Guillermo e Javier Taks (2004), “Um olhar antropológico sobre a questão ambiental”, *MANA*, 10(2), pp. 323-348.
- Geertz, Clifford (1973), *The Interpretation of Cultures*, Nova Iorque, Basic Books, Perseus Books Group. ISBN 0-465-09719-7.
- Guerreiro, M. Gomes (1977), *A Defesa do Ambiente em Portugal*, Lisboa, Secretaria de Estado do Ambiente.
- Hanna, Kevin S., Douglas A. Clark e D. Scott Slocombe, (2008), *Transforming Parks and Protected Areas: Policy and Governance in a Changing World*, New York, Routledge. ISBN 0-203-96190-0.
- Ingold, Tim (2000), *Perception of the Environment. Essays on livelihood, dwelling and skill*, Nova Iorque, Routledge. ISBN 0-415-22832-8.
- Instituto de Conservação da Natureza (2001), *A, B, C das áreas protegidas de Portugal Continental, Sino loco, Sine nomine*.
- Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (2017), *Parque Natural de Sintra-Cascais*. Acedido a 4 de maio de 2018. Disponível em <http://www2.icnf.pt/portal/ap/p-nat/pnsc>
- Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., *Mapa do Parque Natural de Sintra-Cascais*. Acedido a 21 de agosto de 2018. Disponível em <http://www2.icnf.pt/portal/ap/p-nat/pnsc/visit>

- Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (2013), *Relatório de Atividades 2012*, Lisboa. Disponível em <http://www2.icnf.pt/portal/icnf/instrum-gest/resource/doc/ra/RA-ICNF-2012>
- Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (2017), *Relatório de Atividades 2017*, Lisboa. Disponível em <http://www2.icnf.pt/portal/icnf/instrum-gest/resource/doc/pa/ICNF-PA-09-2017.pdf>
- Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (*sinne loco*) *Parque Natural de Sintra-Cascais: Classificação/Caracterização*. Acedido a 7 de setembro de 2018. Disponível em <http://www2.icnf.pt/portal/ap/p-nat/pnsc/class-carac>
- Jones-Walters, Lawrence e Kristijan Civic (2012), “European protected areas: Past, present and future”, *Journal for Nature Conservation*, 21, pp. 122-124.
- José, Vanessa Alexandra Correia (2013), *Bases para o plano diretor de restauro da cerca do Convento dos Capuchos, Sintra*, Dissertação de Mestrado em Arquitetura Paisagista, Lisboa, Instituto Superior de Agronomia.
- Lima, Antónia Pedroso de e Ramon Sarró (2006), *Terrenos Metropolitanos: Ensaio sobre produção etnográfica*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Marcus, George e Michael M.J. Fisher, (1999), *Anthropology as Cultural Critique. Na Experimental Moment in the Human Sciences*, Chicago, The University of Chicago Press.
- McNeely, Jeffrey A. (2005), “Protected Areas in 2013: Scenarios for an Uncertain Future” *Conservation Practice at the Landscape Scale*, 22, (I), pp.61-74.
- Milton, Kay (2005), *Environmentalism and Cultural Theory: Exploring the Role of anthropology in Environmental Discourse*, Londres, Routledge. ISBN 0-203-44965-7.
- Milton, Kay (2002), *Loving Nature: Towards an ecology of emotion*, Londres, Routledge. ISBN 0-203-42141-8.
- Orlove, Benjamin S. e Stephen B. Brush, (1996), “Anthropology and the Conservation of Biodiversity”, *Annual Review of Anthropology*, 25, pp.329-352.
- Partidário, Maria do Rosário e Bruno Pinto, (2006), “The History of The Establishment and Management Philosophies of The Portuguese Protected Areas: Combining Written Records and Oral History”, *Environmental Management*, 30 (1).
- Pina Cabral, João de (2007), “Aromas de urze e de lama”: reflexões sobre o gesto etnográfico, *Etnográfica*, 11 (1), pp. 191-212.
- Pina Cabral, João de (2006), “Reflexões Finais” em Antónia Pedroso de Lima e Ramon Sarró (editores) *Terrenos Metropolitanos: Ensaios sobre produção etnográfica*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Pereira, Paulo Trigo, (2017), “Áreas Protegidas: nem municipalização nem status quo”, *Observador*.
- Queirós, Margarida (2002), “O Ambiente nas Políticas Públicas em Portugal”, *Finisterra*, XXXVII, 73, pp.33-59.
- Radkau, Joachim (1997), “The wordy worship of Nature and the tacit feeling for nature in the History of German Forestry”, em Mikulás Teich, Roy Portes e Bo Gustafsson, *Nature and Society in Historical Context*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schlaepfer, R. e C. Elliott (2000), “Ecological and Landscape Considerations in Forest Management: The End of Forestry?” em Klaus von Gadow, Timo Pukkala e Margarida

- Tomé *Sustainable Forest Management*, Países Baixos, Kluwer Academic Publishers. ISBN 978-0-520-27610-9.
- Schwartzman, Helen B. (1993), *Ethnography in Organizations*. Newbury, California. SAGE Publications, Inc. ISBN 978-0803943797.
- Schmidt, Luísa, (1999), *Portugal ambiental: casos e causas*, Oeiras, Celta.
- Schmidt, Luísa, (2010), “Políticas Ambientais: Um Balanço”, *sine loco, sine nomine*.
- Schmidt, Luísa et all. (2017), “Áreas Protegidas: Que modelo de Gestão?”, *Observa – observatório de ambiente, território e sociedade*, Lisboa.
- Silva, Carlos Pereira da, (2000), “Áreas Protegidas em Portugal: que papel? Conservação versus Desenvolvimento”, *GeoINova*, 2, pp.27-44.
- Soromenho-Marques, Viriato, (1998), “A causa Ambiental: Para uma Visão de Conjunto”, *O Futuro Frágil. Os Desafios da Crise Global do Ambiente*, Mem-Martins, Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, Viriato (2005), “Raízes do Ambientalismo em Portugal”, *Metamorfoses. Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*, Mem Martins, Publicações Europa-América, pp.127-144.
- Soromenho-Marques, Viriato (2001), “Cidadania e ambiente”, *Educar Hoje. Enciclopédia dos Pais. Viver a Cidadania*, direção de Roberto Carneiro, Lisboa, Lexicultural, pp. 220-221.
- Teixeira, Francisco (2002), *Educação Ambiental. Etapas, Protagonistas e Referências Básicas em Portugal*, Lisboa, Liga para a Proteção da Natureza.
- Vaccaro, Ismael e Oriol Beltran (2010), “Introduction: Matching Social and Ecological Chronologies in the Pyrenees” em Ismael Vaccaro e Oriol Beltran (editores) *Social and Ecological History of the Pyrenees: State, Market and Landscape*, California, Left Coast Press. ISBN 978-1-59874-612-9.
- Vaccaro, Ismael e Eric Alden Smith, (2010), “Introduction” em Ismael Vaccaro, Eric Alden Smith e Shankar Aswani (editors), *Environmental Social Sciences. Methods and Research Design*, Nova Iorque, Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-12571-0.
- Vidal, Fernando e Nélia Dias (2016), *Endangerment, Biodiversity and Culture*, Milton, Reino Unido, Routledge. ISBN: 978-1-138-84741-5
- West, Paige, James Igoe e Daniel Brockington, (2006a), Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas, *Annual Review of Anthropology*, 35, pp. 251-277.
- West, Paige e Daniel Brockington, (2006b), “An Anthropological Perspective on Some Unexpected Consequences of Protected Areas”, *Conservation Biology* 20, (3), pp. 609-616.

Anexo

Anexo A – Mapa do Parque Natural de Sintra Cascais

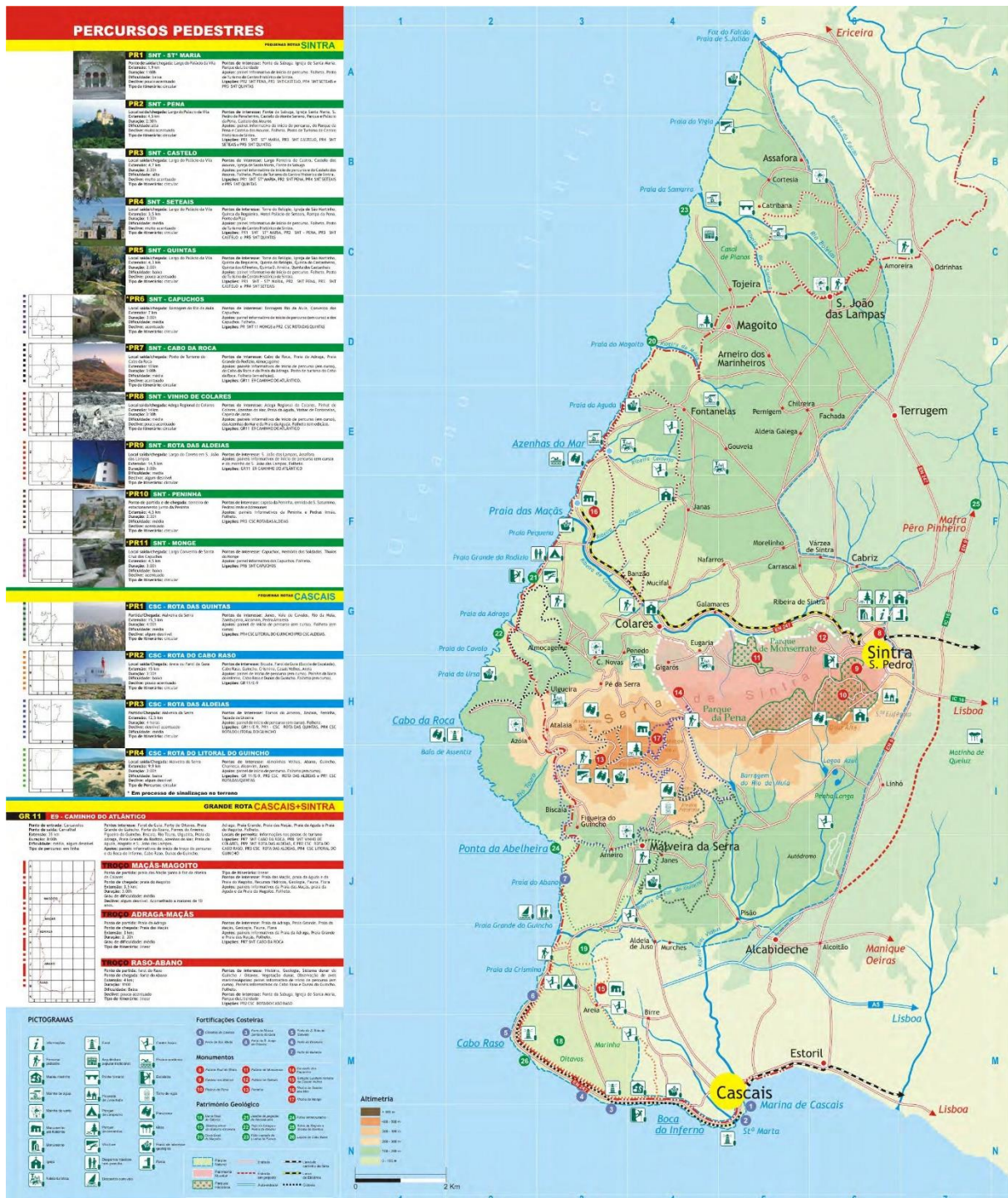


Figura 1 – Mapa do Parque Natural de Sintra-Cascais. Disponível no Website do ICNF, I.P.