

---

ELISABETE FIGUEIREDO

FILOMENA MARTINS

Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade  
de Aveiro e Equipa Técnica do Plano de Ordenamento do Parque  
Arqueológico do Vale do Côa

## «Uma voz lá dentro»...<sup>1</sup>

### Expectativas, disposições e razões da população para participar no funcionamento do Parque Arqueológico do Vale do Côa

---

145

*Visa-se demonstrar que o processo de constituição do Parque Arqueológico do Vale do Côa (PAVC) é representativo da vulnerabilidade do modelo de participação institucionalizado e procura criar-se condições para o debate em torno desta problemática.*

*No caso concreto, a vulnerabilidade decorre, em grande medida, de dois factores: por um lado, porque emerge directamente da opção da «não construção da barragem» e, por outro, porque existe uma falta de informação*

*generalizada aos actores sociais e económicos da área considerada. O primeiro factor induz nos actores locais uma atitude de expectativa e mesmo de relativo «conformismo» em relação ao PAVC; o segundo poderá funcionar tanto positiva como negativamente, quer pelas expectativas que parece criar, quer pela incapacidade que parece gerar nos indivíduos e entidades quanto ao assumir de uma posição clara frente a muitos dos aspectos que a criação e funcionamento do Parque irá envolver.*

**A**ctualmente, em Portugal, a questão da participação das populações nos processos de tomada de decisão e concretização de medidas e políticas é considerada fundamental. Esta questão situa-se num contexto político e social no qual o efectivo exercício da cidadania é condição considerada essencial para conferir legitimidade aos decisores públicos e ao poder político, nas suas várias manifestações. No entanto, temos tido no nosso país muitos e diversificados exemplos em que a participação do público se faz de uma forma exterior aos procedimentos e sistemas formais. Tais exemplos servem para demonstrar que nem sempre (e cada vez com mais frequência) a participação das populações nas decisões e assuntos que lhes dizem respeito interessará ao poder polí-

## 1. Introdução

---

<sup>1</sup> Expressão utilizada por um inquirido da área a propósito das razões porque estava disposto a participar no funcionamento do Parque Arqueológico do Vale do Côa.

tico ou lhe conferirá legitimidade. Pelo contrário, as manifestações exteriores aos canais institucionais que a democracia que se pretende participativa coloca à disposição dos vários actores sociais parecem evidenciar que este modelo de participação, tal como é institucionalmente entendido, se esgotou na fonte.

Neste contexto, pretendemos, com este trabalho, demonstrar como o processo de constituição do PAVC representa um exemplo da vulnerabilidade do sistema de participação institucionalizado.

O PAVC emerge directamente da opção pela «não construção» da barragem, assente no pressuposto da necessidade de valorização das gravuras rupestres ou «dos riscos que os moleiros desenharam», como muitos dos indivíduos residentes na área as caracterizam. A opção pela «não construção» de uma infra-estrutura directamente associada à esperança num acréscimo de desenvolvimento numa área deprimida e marginalizada em termos económicos e sociais é um aspecto ainda subsistente na avaliação que os diferentes actores sociais fazem da criação do PAVC e também nas expectativas que em relação a ele manifestam, bem como nas disposições que apresentam para uma maior ou menor colaboração no seu funcionamento.

A partir dos resultados obtidos durante a pesquisa,<sup>2</sup> pretendemos essencialmente dar conta das opiniões dos vários agentes sociais, económicos e políticos relativamente ao PAVC e ao seu funcionamento, bem como no que se refere à sua participação no mesmo. A partir dos resultados, reflecte-se acerca da importância que as populações e as entidades

<sup>2</sup> Durante os meses de Outubro e Novembro de 1998, foram realizados inquéritos por questionário e entrevista aos actores locais (população, agentes económicos, associações de natureza variada e entidades políticas). A amostra foi diversificada consoante o tipo de actores. Assim, no caso da população foi constituída uma amostra por quotas, tendo em conta os seguintes factores: lugar de residência, sexo, idade, nível de escolaridade, condição perante o trabalho, sector de actividade económica. Foram realizados 798 inquéritos por questionário por administração indirecta à população. No caso das Associações, foram enviados inquéritos por questionário às 139 associações existentes em toda a área considerada e obtiveram-se 44 respostas. No caso dos agentes económicos, recorreu-se à amostragem aleatória simples e realizaram-se 57 inquéritos. Foram ainda inquiridos, através de entrevista dirigida, os Presidentes das Câmaras Municipais dos concelhos em cuja área se inclui algum lugar do PAVC (a saber: Vila Nova de Foz Côa; Figueira de Castelo Rodrigo; Meda; Pinhel e Torre de Moncorvo); o Director do PAVC e os 19 Presidentes das Juntas de Freguesia da área considerada. Este trabalho de campo foi levado a cabo no âmbito da elaboração do Plano de Ordenamento do Parque Arqueológico do Vale do Côa.

locais atribuem à sua participação, no contexto da cidadania activa e da democracia participativa de que tanto se fala actualmente.

Como iremos ver, trata-se de um tema – a participação das populações vista por elas próprias – pouco estudado e teorizado entre nós, o que dificulta em certa medida uma reflexão teórica mais aprofundada. Pensamos, no entanto, que o material recolhido e a análise subsequente são suficientemente elucidativos nesta matéria. Salientamos que se trata de um trabalho exploratório, com o qual pretendemos criar algumas condições para uma análise mais aprofundada das questões da participação pública.

Numa primeira análise, verificamos que, em conjunto com o *fantasma* da barragem e a percepção das suas consequências para a área, se evidencia uma atitude de relativo «conformismo» relativamente ao PAVC, que surge agora como a única alternativa ainda existente em termos do processo de desenvolvimento social e económico. Tendo-se constituído a perspectiva de construção da barragem como aquilo a que poderemos chamar «a primeira experiência de desenvolvimento», a menor visibilidade e imediatismo do PAVC tornam difícil uma percepção clara do mesmo e das potencialidades que, eventualmente, poderá apresentar no tocante ao desenvolvimento da área.

No mesmo sentido, e em associação, a relativamente prolongada ausência de informação às populações e outros agentes locais por parte dos responsáveis pelo PAVC tanto parece poder funcionar como um factor positivo, pelas expectativas que gera, como um factor negativo, pela incapacidade que cria nos indivíduos e entidades quanto ao assumir de uma posição clara frente a muitos dos aspectos que a criação e funcionamento do PAVC poderá envolver, incluindo o da própria participação da população.

Assim, observando que a ausência de informação tanto se constitui como um constrangimento quanto como uma motivação da participação dos actores locais, consideramos relevante debater, em qualquer dos casos, a oportunidade, interesse e natureza de que uma participação com estas características poderá revestir-se, quer no que se refere ao funcionamento do próprio PAVC no quotidiano, quer no que diz respeito à sua legitimação no meio social onde se insere.

## **2. O Parque Arqueológico do Vale do Côa ou a crô- nica de uma barragem anunciada**

148

A área considerada neste trabalho (mapa 1) extravasa em grande medida os limites convencionados do Parque propriamente dito. Esta opção pelo alargamento da área além dos limites dos achados arqueológicos está relacionada com as características naturais e culturais da área que fizeram do Vale do Côa uma unidade territorial cuja enorme importância levou a que fosse classificada como área protegida «do ponto de vista do património arqueológico, ao qual se veio juntar a sua importância paisagística e natural» (Coelho, 1996). A área considerada abrange, assim, todos os conjuntos populacionais integrados dentro dos limites do PAVC e ainda alguns na sua envolvente, já que os efeitos do Parque se farão sentir também a uma escala mais alargada. A área considerada engloba dezanove lugares, de dezassete freguesias integradas em cinco concelhos (mapa 2).

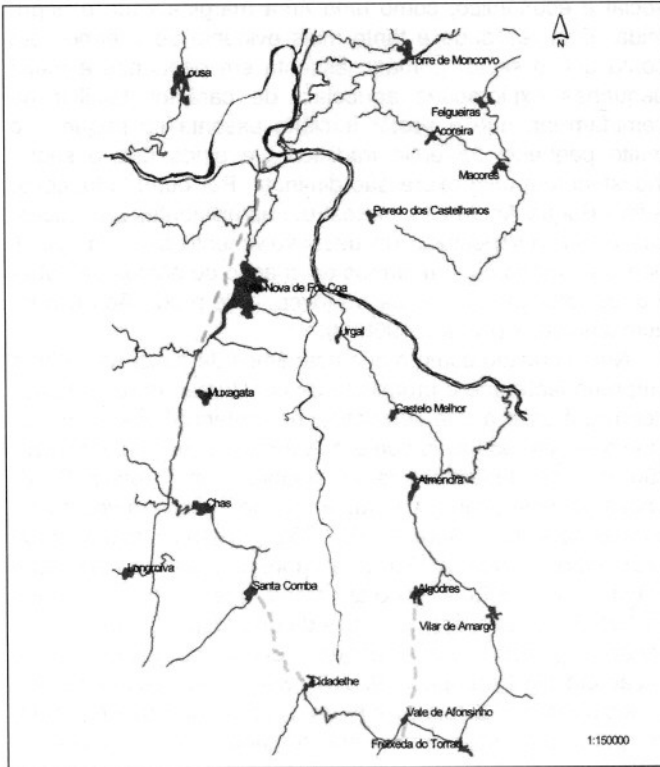
Em termos demográficos, a área do PAVC caracteriza-se, de forma relativamente homogênea, por um decréscimo dos efectivos populacionais no período entre 1980/91, por uma muito baixa densidade populacional e por um envelhecimento da população. O índice de envelhecimento, que apresenta valores muito elevados (variando entre 93% e 450%) torna ainda mais evidente este aspecto da evolução populacional. Outro aspecto, extremamente marcante para toda a área considerada, é a elevada taxa de analfabetismo (variando entre 14.54% e 52.34%), sobretudo para o sexo feminino, assim como os baixos níveis de escolaridade da população.

Ainda no domínio da caracterização sócio-económica, observamos que a taxa de actividade na área é, nos vários níveis de análise (concelho, freguesia e lugar) relativamente elevada (variando entre 24% e 86%) e a taxa de desemprego relativamente reduzida (entre 1% e 5%). No entanto, a análise da relação de substituição demonstra que a substituição de população em idade activa não está assegurada, sendo este aspecto particularmente verdadeiro para o caso das mulheres.

O sector de actividade dominante é o sector primário, embora, entre 1980 e 1991, se tenha registado uma tendência para o decréscimo da percentagem de activos neste sector (em cerca de 10%), sendo que o sector secundário (cujos valores variam, nos lugares, entre 1 e 206 activos) tem uma fraca expressão e o terciário evidencia um aumento significativo na década de 80 (chegando a atingir valores de 65%).

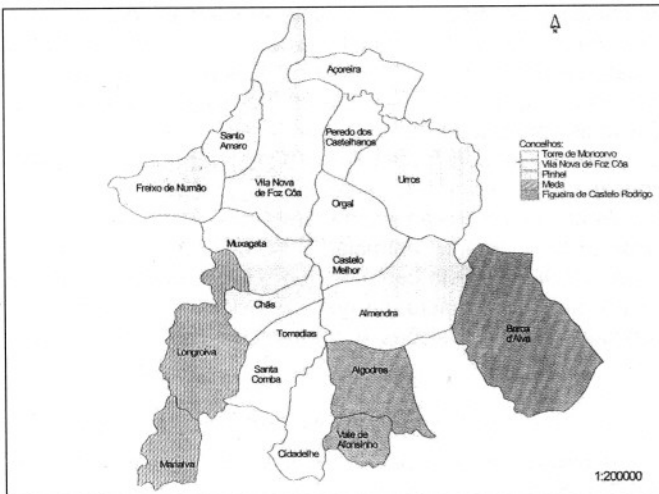
Trata-se, pois, de uma área que, em termos muito globais, pode caracterizar-se do ponto de vista demográfico,

Mapa 1



149

Mapa 2



social e económico, como uma área marginalizada e deprimida. Esta realidade é tanto mais evidente se tivermos em conta que o sector primário assenta em pequenas e muito pequenas explorações agrícolas, de carácter familiar ou semi-familiar, que o sector terciário assenta no pequeno e muito pequeno comércio tradicional e ainda que o sector industrial tem uma expressão diminuta. Por outro lado, como refere Roque Amaro, as infraestruturas existentes são escassas e «as perspectivas de desenvolvimento são, em geral, pouco animadoras, em termos de criação de postos de trabalho, de retenção de população jovem e de produção de valor acrescentado» (Amaro, 1998: 3).

Num contexto como o que acabámos de descrever, não é surpreendente que a promessa de construção de uma barragem na área e a sua concretização material,<sup>3</sup> tivessem surgido aos actores locais como o *eldorado*, como a concretização de um desenvolvimento adiado. Como refere P. D. Lopes, a construção da barragem foi pela primeira vez considerada no «Plano Geral do Rio Côa», de 1959, apresentado pela Hidroeléctrica do Douro, e «após sucessivas revisões e actualizações, a EDP-Porto apresenta o projecto à Secretaria de Estado da Energia, nos finais da década de 80, para aprovação [...]», sendo que «o projecto foi considerado para aprovação em 1991» (Lopes, 1998: 8). Segundo a mesma autora, «a localização e a capacidade da albufeira de Foz Côa foram os principais argumentos apresentados para justificar a importância do projecto» (*ibid.*: 8). A construção da barragem foi sujeita a um Estudo de Impacte Ambiental,<sup>4</sup> que refere a inexistência de efeitos negativos da obra, à excepção da inviabilização de áreas de vinha e da inundação do património arqueológico, o que remetia para a necessidade de estudos mais aprofundados nesta matéria (EDP, 1991).

As obras de construção da barragem iniciam-se em 1994, apesar de já terem sido encontradas gravuras paleolíticas. No Verão de 1994, são encontradas mais gravuras e o seu valor é publicamente anunciado. Como refere ainda P. D. Lopes (1998), é neste contexto que o projecto de construção da Barragem se transforma no «caso» de Foz Côa, com as consequências, oposições e contradições que são conheci-

<sup>3</sup> Ainda hoje são visíveis no local as «cicatrizes» das obras iniciais de construção da barragem.

<sup>4</sup> A consulta pública do EIA foi realizada em Novembro de 1991, tendo sido registado um total de 30 participações.

das e que foram profusamente difundidas pelos *mass media*. Por um lado, temos os defensores das gravuras, arqueólogos e alguma população jovem da área que se manifestam contra a continuidade das obras de construção da barragem; por outro, temos a população, sobretudo os comerciantes e os mais idosos, contra as gravuras e favoráveis à construção da obra. Temos ainda, neste quadro, o governo, que transitou de uma posição de defesa activa da barragem, para uma posição de relativização do problema e, claro, a EDP, a principal interessada, que se mantém numa posição irredutível, reforçada por uma aparente descrença em qualquer possibilidade de inviabilização da construção. Só com a mudança de governo, em 1995, o projecto de construção da barragem foi abandonado em favor da preservação do património arqueológico, de que a criação do Parque Arqueológico do Vale do Côa é o corolário.

A opção pela não construção da barragem trouxe novas reacções e oposições, estas da parte da população local que, tendo já experimentado algumas consequências positivas das obras da barragem (aumento de pessoas na área, perspectivas de alguns postos de trabalho, aumento das vendas do comércio local, etc.), encarou esta decisão como o esfumar das suas expectativas de desenvolvimento.

Rogério Roque Amaro, numa análise do processo de construção da barragem, num contexto de opções de desenvolvimento, refere que a mesma correspondia a um modelo de desenvolvimento caracterizado por uma lógica que pode definir-se simultaneamente como economicista, industrialista, produtivista, tecnologista, funcionalista e ainda centralista, sendo que, desta forma a «barragem corresponderia ao modelo mais tradicional de desenvolvimento centrado essencialmente numa perspectiva de crescimento económico e numa lógica industrialista» (Amaro, 1998: 7). Este modelo de desenvolvimento é também aquele que as populações locais consideram o desenvolvimento, uma vez que é aquele que dominou a maior parte das opções governamentais nas últimas décadas e aquele que corresponde a um modelo urbano-industrial, nunca experimentado na área e, por isso, desejado.

Obviamente que esta argumentação tem subjacentes as profundas desigualdades sociais e económicas que são amplamente reconhecidas e debatidas no nosso país. Mas ela assenta igualmente num desfaseamento de percepções e de noções de desenvolvimento entre um litoral populoso e relati-

vamente desenvolvido e um interior que se vê cada vez mais despovoado e marginalizado. Desta forma, enquanto actualmente os modelos de desenvolvimento dominantes incluem aspectos que já ultrapassam o do simples crescimento económico e material, subsistem ainda largas áreas e camadas de população para quem o desenvolvimento deve materializar-se num aumento económico e na construção de infra-estruturas e obras «visíveis». Esta argumentação adapta-se relativamente bem ao caso do Vale do Côa e à oposição barragem/gravuras. Neste contexto, a construção da barragem foi entendida, por grande parte da população local, como o desenvolvimento «a sério», aquele que potenciaria uma melhoria das condições de vida. Como refere João Zilhão, a barragem foi propagandeada como o «milagre» que traria o progresso e faria com que o Vale do Côa entrasse no mapa do país. Devido àquilo a que o mesmo autor chama a «total submissão do Ministério da Indústria» à EDP, a argumentação utilizada para justificar a necessidade de preservar as gravuras do Vale do Côa acabou por ter de entrar igualmente «no terreno em que era colocada pelos construtores da barragem», opondo aos efeitos económicos e sociais positivos atribuídos à construção da barragem «a ideia de que a exploração turística do património cultural representado pela arte do Côa, essa sim, permitiria um desenvolvimento “a sério”» (Zilhão, 1996: 1). Esta imagem da barragem, (grandiosa infra-estrutura em termos materiais e de visibilidade), como o motor do desenvolvimento é uma imagem subsistente na população local e, como iremos ver posteriormente, é uma imagem que molda as percepções de uma boa parte dos indivíduos no que se refere às suas expectativas e motivações para participar no processo de constituição e no funcionamento do Parque.

### **3. A participação no parque arqueológico do Vale do Côa – institucional ou «natural»?**

O Parque Arqueológico do Vale do Côa foi criado por resolução do Conselho de Ministros nº 42/96, de 16 de Abril. No entanto, esta designação não encontra enquadramento legal pelo facto de a lei actual não contemplar a figura de «parque arqueológico». Neste sentido, não se encontra também contemplada a garantia de participação directa dos cidadãos, tanto no processo de criação, como no de delimitação<sup>5</sup>

<sup>5</sup> O DL. nº 50/99, de 16 de Fevereiro, procede à suspensão dos Planos Directores Municipais de Vila Nova de Foz Côa, de Pinhel, de Figueira de Castelo Rodrigo e de Meda, na área delimitada nesse mesmo Decreto-Lei.



e ainda nos de elaboração, aprovação e realização do seu Plano de Ordenamento e Gestão.

O debate em torno do enquadramento legal que deve assumir esta figura coloca também a questão das formas de participação pública a adoptar. Assim, se o Parque Arqueológico do Vale do Côa for enquadrado no âmbito da Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) (DL. n.º 19/93, de 23 de Janeiro), uma das possibilidades em discussão, a participação das populações realizar-se-á através de inquérito público do respectivo Plano de Ordenamento, realizado após a emissão do parecer final da Comissão Técnica de Acompanhamento, sendo o processo de abertura iniciado através da afixação de editais em locais acessíveis ao público e publicitado em dois dos jornais mais lidos na área de intervenção, bem como num jornal de âmbito nacional. O período de inquérito público e de exposição do «Plano» não deverá ser inferior a um mês. Após este período, o resultado das sugestões e/ou reivindicações dos cidadãos, é objecto de um relatório «à apreciação do membro do Governo referido no n.º 1 do art.º 2, devendo todos os interesses públicos e privados ser ponderados entre si» (DL n.º 151/95, de 24 de Junho, art.º 9.º, ponto 6). Em simultâneo, e acompanhando o processo de elaboração do «Plano de Ordenamento» é nomeada uma Comissão Técnica de Acompanhamento constituída, entre outros, por «um representante de cada um dos Municípios abrangidos» (*idem, ibidem*, art.º 5.º, ponto 2).

Se a preservação das gravuras for enquadrada ao abrigo da Lei n.º 13/85, de 6 de Julho (Lei do Património Cultural), a forma e regime de protecção susceptível de ser utilizada será a de Sítio<sup>6</sup>, prevendo a auscultação das autarquias associada ao processo de delimitação da área (*idem, ibidem*, art.º 21, ponto 1).

A diferença substancial entre os dois tipos de figura de protecção, no que diz respeito ao processo participativo, reside no facto de, ao abrigo da RNAP, a participação ser alargada não só aos representantes da população, como à própria população em geral, ainda que numa fase final, ao passo que, ao abrigo da Lei do Património Cultural, o processo de participa-

<sup>6</sup> Ao abrigo do DL. N.º 13/85, de 6 de Julho (Património Cultural Português), a designação de Sítio refere-se a «obras do Homem ou obras conjuntas do Homem e da Natureza, espaços suficientemente característicos e homogéneos, de maneira a poderem ser delimitados geograficamente, notáveis pelo seu interesse histórico, arqueológico, artístico, científico ou social» (art.º 8.º, n.º 1, alínea c).

ção se cinge aos representantes da população. Tanto num caso como no outro, a participação pública prevista será sempre «institucional» e limitada, quer quanto ao tempo, quer quanto aos potenciais intervenientes nesse processo.

Tendo em conta a forma como «emergiu», o Parque Arqueológico do Vale do Côa, assente numa forte raiz de movimentação popular<sup>7</sup>, seria «natural» que o processo de participação desenvolvido nas acções de concretização e consolidação do Parque fosse fortemente apoiado num conjunto alargado de intervenientes, tanto para potenciar as expectativas positivas criadas aos apoiantes iniciais como para ultrapassar as expectativas negativas e geradoras de conflitos, cativando os oponentes para a causa da «preservação das gravuras». No entanto, em termos legais, aquando da criação do Parque, não houve a preocupação de considerar um processo de participação pública associado a essa criação, talvez porque esse processo fosse já sustentado por uma forte legitimação social. Mas seria de esperar que, ao longo da primeira fase de criação do Parque (completada até final de 1997) e no âmbito da segunda fase iniciada posteriormente (DL nº 50/99, de 16 de Fevereiro), as preocupações com a participação dos actores locais fossem uma das vertentes de intervenção contempladas.

Estando a decorrer, neste momento, o processo de elaboração de um Plano de Intervenção do PAVC e surgindo esse Plano ao abrigo da Lei do Património Cultural, não fica garantido, pelos motivos atrás expostos, o direito de participação dos cidadãos. Por outro lado, tendo sido a criação do PAVC o primeiro objectivo do PROCÔA (Programa de Desenvolvimento Integrado do Vale do Côa), o seu âmbito de intervenção extravasa a «mera» protecção do património cultural. Se não, vejamos o que é referido no ponto 2, alínea a) da Resolução do Conselho de Ministros 42/96, de 16 de Abril, onde é mencionado que o programa tem como objectivos

criar o Parque Arqueológico do Vale do Côa, como forma de gerar investimentos e riqueza, não só através das actividades directamente ligadas à arqueologia, como também das actividades tradicionais da região e de outras que contribuam para diversificar a sua base económica e aumentar a qualidade de vida.

<sup>7</sup> Entenda-se, no âmbito desta expressão, todas as manifestações públicas de apoio e de desacordo, bem como a mediatização de que o caso foi objecto, ultrapassando os limites dos interesses locais (população e entidades locais) para o nível nacional e internacional, tomando foros de acção popular de defesa do património cultural.

Na sequência destas finalidades, parece «naturalmente» necessária uma participação alargada dos actores locais por forma a dar cumprimento aos objectivos enunciados.

No contexto que acabou de ser referido, é nossa opinião que o processo de participação pública a adoptar pelo PAVC, uma figura sem paralelo na legislação nacional, deveria ser o mais alargado e continuado possível e sempre sustentado por uma contínua divulgação e informação aos cidadãos, aspecto que, por sua vez, suportaria e fortaleceria a interacção entre os órgãos de gestão do Parque e o tecido social em que este se insere.

155

Em princípio, interessaria participar a todos os actores locais, sociais, económicos e políticos, o que, no caso concreto do PAVC, significaria que toda a população, todas as associações (culturais, desportivas, recreativas, económicas, entre outras), todos os agentes económicos e todas as entidades políticas da área deveriam ter uma participação activa desde o início do processo de criação do PAVC e, posteriormente, na fase de implementação e funcionamento. Na prática, observamos, através dos dados recolhidos, que a maior parte dos actores locais não tem sequer conhecimento dessa possibilidade de intervenção em momentos considerados chave do processo, se exceptuarmos deste quadro as Câmaras Municipais, que revelam, por via talvez da experiência com os Planos Directores Municipais, conhecimento do processo de consulta e participação pública. Já as Juntas de Freguesia manifestam uma fraquíssima percepção das suas capacidades quanto ao contributo que poderão dar, i.e., estas entidades manifestam uma falta de conhecimento exacto sobre a forma como poderão participar no processo de criação e implementação do PAVC. Se isto acontece com as entidades que, por definição, deveriam estar mais preparadas e capacitadas para obter e difundir informação e também para participar, não é estranho que a maior parte da população não revele interesse neste domínio e minimize mesmo, em alguns casos, a importância da sua participação para a tomada de decisões.

#### **4. A quem interessa participar?**

É interessante notar que em muitos dos processos que actualmente envolvem a consulta e a participação do público (por exemplo, Estudos de Impacto Ambiental, Planos Directores Municipais, Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, Planos de Ordenamento da Orla Costeira, entre outros) a

adesão deste é geralmente reduzida e ainda mais reduzidas são as alterações ou as sugestões propostas por quem participa nesses processos. A propósito da participação do público nos processos de Avaliação de Impacte Ambiental, Lutas Craveiro (1994) refere que as «modalidades de participação pública nos AIA têm suscitado pouca adesão. A participação pública em grande parte dos casos limita-se à disponibilização dos dossiers para recolher as exposições e reclamações que, apresentadas por escrito se relacionem especificamente com o projecto». Esta situação descrita pelo autor é comum ainda hoje a todos os procedimentos de consulta e participação pública e está relacionada, entre outros aspectos, com a falta de informação ao público sobre os processos em consulta e discussão, a utilização de uma linguagem excessivamente técnica e não entendível por todos os actores da mesma forma e, ainda, com a fraca divulgação dos períodos e assuntos de consulta. Todos estes aspectos, associados a determinadas características de não tradição de participação da sociedade portuguesa (Reis, 1994) tornam estas formas institucionais pouco eficazes e contribuem mesmo para reforçar o desinteresse e também o conformismo social em relação a eles.

Se tivermos em conta o elevado número de situações que ocorreram, nos últimos anos, em Portugal, de manifestações públicas por variados motivos (vide por exemplo, o caso do Sistema Nacional de Tratamento de Resíduos Industriais, que em 1994 despoletou várias manifestações em Vagos, Estarreja e Sines, ou, mais recentemente, em Souselas e Maceira), podemos concluir que os actores sociais procuram novas formas de participação nos assuntos que dizem respeito às suas comunidades e que as formas tradicionais parecem ter-se esgotado, sem que antes tivessem surtido efeitos positivos. No caso de Vagos, por exemplo, foi notória a procura, por parte das populações, associações e entidades políticas locais, de formas alternativas de participação, exteriores aos processos formais, tais como piquetes junto do local em análise para a instalação do aterro sanitário, manifestações e bloqueio de estradas, entre outras (Nogueira *et al.*, 1996). Esta procura de formas alternativas de participação inscreve-se na linha daquilo a que Braga da Cruz (1994) chama «o processo de substituição da tradicional participação», do qual emerge, também segundo o mesmo autor, «formas menos convencionais de participação», assentes em novas exigências sociais, fruto do processo de consolidação democrática.

É neste quadro de ausência de eficácia da participação pública, em termos institucionais, e de aumento das situações em que surgem formas alternativas de participação que se torna necessário debater a quem interessa participar na implementação e funcionamento do PAVC, tanto mais que nos encontramos perante uma figura ainda não contemplada na legislação e que, consequentemente, não possui ainda bases para o enquadramento da participação. Por outro lado, tendo o PAVC objectivos que ultrapassam a «simples» preservação do património arqueológico e que têm que ver com a gestão de um território mais vasto onde existem forças vivas já instaladas, a participação dos vários actores locais torna-se imprescindível, pois são eles que, no quotidiano, constroem e dão forma a esse território. Assim, importa averiguar quem são os actores interessados na colaboração com o PAVC e que factores se encontram subjacentes ao seu maior ou menor interesse.

De uma forma geral, de todos os actores locais considerados no estudo, observamos que as entidades políticas e as associações, qualquer que seja a sua área de acção (cultural, desportiva, recreativa, económica, de solidariedade, etc.) são aquelas que demonstram maior interesse em participar. Efectivamente, no primeiro caso, quer as Câmaras Municipais, quer as Juntas de Freguesia, demonstram interesse em participar no funcionamento do PAVC, embora a sua capacidade de participação seja variável. No que se refere às associações, ainda que revelem uma baixa capacidade participativa, manifestam, ao mesmo tempo, uma enorme vontade de colaborar no funcionamento do PAVC em actividades que vão desde a própria delimitação dos sítios arqueológicos a visitar até actividades relacionadas com a preservação dos aspectos culturais tradicionais, passando pela valorização e promoção dos produtos agrícolas da área.

Em relação aos agentes económicos consultados, na sua maioria constituídos por pequenos comerciantes (mercearias e cafés, sobretudo), manifestam um moderado interesse em participar e colaborar no funcionamento do PAVC, o que está, sem dúvida, associado ao tipo de estabelecimento e, mais ainda, à sua pequena ou pequeníssima dimensão. O mesmo interesse moderado é visível na população em geral, particularmente, e como iremos ver em seguida, no caso dos mais idosos, menos escolarizados e com menores rendimentos. São igualmente os agricultores aqueles que manifestam, em geral, um menor interesse em colaborar com o PAVC.

## **5. A diversidade de actores e a diversidade de expectativas, disposições e razões para a participação**

### **5.1. As expectativas em relação ao PAVC**

Estas duas posições (por um lado, as associações e as entidades políticas e, por outro lado, os agentes económicos e a população em geral) denotam diferentes percepções e expectativas frente ao Parque e frente aos contributos que o mesmo poderá dar para o desenvolvimento da área, como teremos ocasião de observar no ponto seguinte.

Descrevemos já o contexto em que o PAVC surgiu, assim como os principais contornos da oposição barragem/gravuras, salientando que nessa oposição eram dominantes os argumentos assentes nos contributos de uma opção ou de outra para o desenvolvimento. Neste sentido, uma das primeiras conclusões que podem retirar-se dos dados é que as expectativas que os diversos agentes considerados manifestam face ao PAVC estão muito condicionadas pela percepção do maior ou menor contributo que o mesmo poderá dar para o desenvolvimento da área. Destas expectativas dependem, igualmente, as posições de maior ou menor concordância com o Parque, assim como a maior ou menor disposição para participar no seu funcionamento.

No que se refere às entidades políticas, observamos um relativo consenso em termos da contribuição que o PAVC poderá dar para o desenvolvimento da área. Mau grado a pouca informação sobre o PAVC e o seu funcionamento, a totalidade das entidades consultadas encara o Parque como um factor de desenvolvimento, muito embora em alguns casos a construção da barragem seja posta em evidência como dando uma maior contribuição. Por outro lado, algumas das Juntas de Freguesia mais centrais relativamente aos achados arqueológicos experimentam um sentimento de marginalização em relação aos benefícios já introduzidos pelo PAVC noutras localidades. Esta percepção das desigualdades em termos de benefícios associa-se a uma maior ou menor concordância com o Parque e com a sua forma de funcionamento e introduz, obviamente, expectativas de carácter mais positivo ou mais negativo face ao mesmo. São as freguesias mais distantes do PAVC aquelas em que se evidencia uma maior expectativa de natureza positiva em relação ao contributo que o mesmo poderá ter em termos de desenvolvimento. Pensamos que isto acontece essencialmente porque a maior distância face aos núcleos arqueológicos faz com que as intervenções do Parque no território não sejam tão evidentes e, consequentemente, não se fazem

sentir algumas das imposições e regras já em vigor em localidades adjacentes aos locais, como por exemplo, o encerramento ou a limitação de passagem em caminhos públicos, aspecto referido por algumas das Juntas de Freguesia mais próximas.

No que diz respeito às associações inquiridas, observámos que, seja qual for o âmbito e a área de acção das mesmas, a sua posição, sem excepção, é que o PAVC poderá contribuir para o desenvolvimento social e económico da região. 31 das 44 associações inquiridas<sup>8</sup> refere que esse contributo será elevado e nenhuma delas refere que o Parque não poderá contribuir em nada. As razões pelas quais a maior parte das associações considera que o contributo do PAVC será elevado prendem-se, sobretudo, com a promoção de novas actividades culturais e económicas, com a criação de postos de trabalho e a fixação dos jovens na área e ainda com o aumento do número de turistas. Estas razões aproximam-se muito do que refere João Zilhão (1996) a propósito da argumentação utilizada pelos defensores da criação do Parque, a que já fizemos referência. Estas expectativas relativamente à acção do Parque para o desenvolvimento da área reforçam a grande adesão que o mesmo tem junto das associações. Efectivamente, apenas 5 das 44 inquiridas não têm uma posição clara de concordância ou discordância relativamente ao Parque, sendo que as restantes 39 associações declaram concordar totalmente com a sua criação. Esta grande concordância manifesta-se também através dos aspectos que as associações consideram que o Parque poderá potenciar, tais como a criação de empregos na região, a atracção de um maior número de turistas, a preservação do património cultural e natural da área e também o desenvolvimento do comércio e dos serviços.

No caso dos agentes económicos inquiridos, observa-se, igualmente, a inexistência de associações significativas entre o Ramo de Actividade Económica, a dimensão dos estabelecimentos e as expectativas criadas relativamente ao PAVC (dos 57 inquiridos, 6 não concordam com a criação do Parque, 7 não têm uma posição definida e 44 concordam totalmente). As principais razões apontadas para a maior ou menor concordância com o PAVC prendem-se com o contributo que este poderá dar para a criação de empregos na

<sup>8</sup> Recordamos que o universo total de associações da área às quais foi enviado o inquérito por questionário é de 139 associações.



região, para o desenvolvimento do comércio e dos serviços, para o aumento do número de visitantes à área, para a fixação de população jovem e também para a construção mais célere de infra-estruturas, bem como para a preservação do património cultural e natural da área. Entre aqueles que não concordam, observamos que, mau grado o seu número reduzido, a maior parte refere que não é favorável à criação do Parque porque impediu a construção da barragem e não poderá criar empregos na área. Estas respostas confirmam, em certa medida que, para alguns dos agentes locais, a barragem está ainda muito presente como a panaceia para o «atraso» do desenvolvimento da área.

Em relação à população, observamos que as expectativas face ao PAVC, concretamente no que se refere às contribuições que o mesmo poderá dar para o desenvolvimento da área, se encontram determinadas por alguns factores, tais como o lugar e o concelho de residência, a idade, o nível de escolaridade e ainda os grupos sócio-económicos e o nível de rendimentos. Desta forma, embora a maior parte dos inquiridos (68.7%) concorde com a criação do Parque, 11.2% não têm uma posição definida, sendo que é nos lugares mais afastados do centro do PAVC que se observa uma maior percentagem de inquiridos nesta situação. A menor concordância com o Parque é visível nos grupos etários mais elevados (particularmente significativa na faixa dos 65 e mais anos), aumentando na proporção inversa da escolaridade. Efectivamente, quanto menores os níveis de escolaridade, menor é a concordância com o Parque, o que é particularmente evidente no caso dos analfabetos. Por outro lado, é visível uma associação entre a posição de concordância / não concordância com o Parque e os grupos sócio-económicos, destacando-se os agricultores independentes e os operários não qualificados como os grupos em que existem mais oponentes à criação do PAVC. Tal situação é reforçada quando se tem em consideração a profissão secundária, em que são precisamente os inquiridos com as mesmas profissões atrás mencionadas os que apresentam maiores resistências à criação do PAVC. Também o nível de rendimentos afecta a posição face ao Parque, sendo que são os inquiridos com menor nível de rendimentos aqueles que, com mais frequência, não concordam com a criação do mesmo.

Observamos ainda que as razões que levam os inquiridos a concordar com o Parque são (por ordem decrescente), o facto de o mesmo poder contribuir para o aumento do



número de visitantes, a criação de empregos na área, a fixação de população jovem, a preservação do património natural e cultural e também o desenvolvimento do comércio e serviços. Em relação aos que se mostram desfavoráveis à criação do PAVC, podemos observar que 93% apontam como principal razão o impedimento de construção da barragem. De salientar que alguns dos inquiridos que concordam com a criação do Parque também assinalaram esta razão, demonstrando ser a barragem um aspecto subsistente e durável nas percepções dos indivíduos. Existe associação entre o lugar de residência e alguns dos aspectos pelos quais os inquiridos declaram ser desfavoráveis à criação do Parque, tais como o não desenvolvimento do comércio e serviços e o não contributo para a fixação da população jovem na área. São os lugares situados mais no coração do Parque aqueles em que com menos frequência se assinalam estes aspectos negativos.

De uma maneira muito geral, podemos considerar que as expectativas em relação ao Parque e ao seu contributo para a área são positivas, tanto no caso das entidades políticas, como no caso das associações, agentes económicos e população. Essas expectativas decorrem em grande medida (particularmente no caso da população), mais de argumentos económicos «de substituição» da barragem pelo Parque, do que propriamente do reconhecimento do valor e da importância do mesmo *per se*, o que é confirmado pelo reduzido número de inquiridos que refere que o PAVC poderá contribuir para o desenvolvimento da área porque se destina a proteger um valor cultural «único no mundo» (em 798 inquiridos, apenas 3 referem este aspecto). Se bem que o PAVC não tenha sido criado com a principal finalidade de desenvolver a área (embora entre os seus objectivos figure a contribuição neste domínio), para a maior parte dos actores locais, é neste plano que ele se torna importante e interessante, num cenário «sem barragem», como a única oportunidade de combater o «atraso» e a «marginalização» da área. No caso da população, é ainda mais saliente que a posição favorável relativamente à criação do PAVC é antes de tudo condicionada por aspectos económicos e muito marginalmente por aspectos que se relacionem com a cultura e com a defesa e valorização do património arqueológico.

## 5.2. As disposições para a participação

Todas as questões mencionadas anteriormente afectam a maior ou menor disposição dos inquiridos para participar no processo de implementação e funcionamento do PAVC. Embora, como se disse, as expectativas face ao Parque e ao seu contributo sejam geralmente positivas, existem numerosos indivíduos que não se encontram pessoalmente dispostos para participar no funcionamento do mesmo.

Assim, no que se refere às entidades políticas, observam-se duas situações diversas. Por um lado, no caso das Câmaras Municipais, vemos que assumem uma posição distante em relação ao funcionamento do PAVC, embora se disponibilizem para a colaboração com o mesmo em assuntos que lhes digam respeito. Esta atitude manifesta a vontade de uma clara definição das actuações, quer das próprias Câmaras, quer do Parque, no sentido de uma não sobreposição de áreas de acção. No caso das Juntas de Freguesia existe, como já mencionado, um enorme interesse e disposição para colaborar com o PAVC, embora a falta de informação sobre o mesmo, referida pela maior parte delas, seja uma condicionante da percepção da forma como essa participação poderá ser feita e, igualmente, da percepção da utilidade dessa participação.

Já no que concerne às associações, a tónica dominante é a da disposição generalizada para participar no funcionamento do PAVC. Este aspecto é tanto mais relevante quanto a maioria das associações inquiridas considera que não tem preparação ou capacidade para participar. A maior parte destas dispõe-se a participar principalmente em actividades relacionadas mais de perto com o desenvolvimento económico, tais como o turismo, o comércio e a promoção de produtos locais (agrícolas e de artesanato). Este aspecto associa-se estreitamente à percepção do Parque como um motor e agente de desenvolvimento. Tal como em relação às expectativas, não encontramos ligações importantes entre a maior ou menor disposição, preparação e capacidade para participar e o tipo de associação, o seu âmbito e número de associados.

No que se refere aos agentes económicos, observamos que a totalidade dos inquiridos (excepto um) considera importante que o Parque tenha em conta a opinião da população e dos agentes económicos da área, no seu funcionamento, aspecto que parece indiciar uma grande predisposição para a participação e colaboração com o mesmo. Apesar de se considerar importante a opinião das populações em geral, pessoalmente, os inquiridos não se encontram muito dispostos a

um maior envolvimento no funcionamento do Parque. Este aspecto encontra-se associado, ainda que de um modo frágil, à posição assumida face à criação desta figura na área, sendo os que não concordam com o Parque aqueles que, na sua totalidade, não se encontram disponíveis para uma colaboração com o mesmo

No que se refere à população da área do PAVC, 94.1% considera importante que o mesmo tenha em consideração a sua opinião e somente 5.9% dos inquiridos referem que este aspecto não é de todo relevante. Curiosamente, esta resposta não parece ser influenciada por variáveis como a idade, o nível de escolaridade, os grupos sócio-económicos ou o nível de rendimentos. Pelo contrário, existe alguma associação entre esta questão e a posição assumida pelos inquiridos em relação ao Parque, onde se nota que não concordar com a criação do mesmo é um aspecto relevante para a menor disposição em participar no seu funcionamento. No mesmo sentido, quanto menor é o contributo que se entende que o Parque dará para o desenvolvimento na área, menor é a importância atribuída à opinião da população.

Apesar de uma enorme percentagem de inquiridos considerar que o PAVC deveria ter em conta a opinião da população, apenas uma pequena maioria (52.3%) – à semelhança do que acontece no caso dos agentes económicos – se encontra pessoalmente disposta a participar. Dos restantes inquiridos existem 13.3% que não sabem se estariam dispostos ou não e 33.6% que não gostariam de colaborar com o Parque. Mais uma vez se observa a existência de uma associação, fraca, entre o lugar de residência dos inquiridos e a sua maior ou menor disposição para participar. Assim, é em Marialva e Longroiva (mapa 2) que a maioria não estaria disposta a participar, sendo que estes lugares são periféricos em relação aos limites dos achados arqueológicos. São os inquiridos mais jovens aqueles que em maior número se dispõem a colaborar com o Parque, enquanto os inquiridos com 65 anos e mais se manifestam pouco disponíveis. A maior ou menor disponibilidade demonstrada também se associa ao nível de escolaridade dos inquiridos – podemos mesmo dizer que ela tem uma relação directa, ou seja, a disposição aumenta quando aumenta o nível de escolaridade, diminuindo quando este diminui. Os agricultores, os pequenos patrões do comércio e serviços e ainda os operários não qualificados são os grupos sócio-económicos onde se regista a menor disponibilidade para participar.

Tal como na questão relativa à importância atribuída ou não à opinião da população pelo PAVC, também nesta a posição assumida sobre a criação do Parque tem alguma influência. Assim, os inquiridos favoráveis à criação deste estão, na maioria, dispostos a colaborar com o mesmo, enquanto os inquiridos que não concordam com a implantação desta figura se encontram, na maior parte, indisponíveis para qualquer colaboração. Existe alguma relação entre a avaliação do contributo que o PAVC dará para o desenvolvimento da área e a maior ou menor disposição para participar. As posições dividem-se claramente entre aqueles que consideram que o Parque dará um forte/médio contributo para o desenvolvimento e ao mesmo tempo estariam disponíveis para a participação e aqueles que, considerando que o contributo do Parque para o desenvolvimento será reduzido/nulo, se declaram também indisponíveis para participar.

Estes dados vêm confirmar que as expectativas da população relativamente ao Parque são um factor determinante (mesmo o principal) na maior ou menor disponibilidade para participar, sendo os detentores de expectativas mais positivas aqueles que estão também mais dispostos para colaborar com o PAVC no seu funcionamento e, pelo contrário, os que detêm expectativas negativas aqueles que demonstram igualmente um menor ou nulo interesse nessa possível colaboração.

### **5.3. As razões da participação**

As razões apontadas para o maior ou menor interesse na participação dos vários actores locais no funcionamento do Parque são diversas e variáveis segundo o tipo de inquiridos. As entidades políticas, particularmente as Câmaras Municipais, apresentam como principais razões para a participação: o desejo de contribuir para o desenvolvimento da área e de colaborar em actividades cujo interesse para a população/área que representam seja manifesto, tais como melhoria de infra-estruturas, promoção e valorização dos produtos tradicionais da região (agrícolas e culturais). No caso das Juntas de Freguesia, como tivemos ocasião de referir anteriormente, a sua atitude é mais de expectativa em relação ao tipo de participação que poderão vir a ter no processo, embora a maior parte delas se declare extremamente interessada em colaborar no mesmo tipo de actividades mencionado antes.

No que se refere às associações, as suas razões para querer participar (mau grado a sua baixa capacidade participativa na maior parte das actividades que o mesmo poderá

vir a desenvolver) estão relacionadas igualmente com o contributo que essa participação poderá dar para o desenvolvimento da área. Para algumas das associações inquiridas, colaborar com o PAVC significa também alargar o número e o leque de actividades que já desenvolvem e captar maiores e diversos financiamentos. Para o desenvolvimento destas actividades, a maior parte das associações contou com o apoio de entidades e programas diversos, desde o PROCÔA, até ao Programa LEADER, passando pelas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia. Em princípio, são estas associações aquelas que revelam uma maior capacidade participativa e as que maior interesse manifestam relativamente a uma colaboração com o PAVC, pelas razões atrás mencionadas.

Relativamente às razões apontadas pelos agentes económicos no que se refere ao interesse e disponibilidade para participar, é de salientar igualmente a sua relação com a oportunidade de contribuir para o desenvolvimento económico da área em geral e para o aumento dos lucros das suas actividades em particular.

A principal razão apontada para considerarem importante que o Parque tenha em conta a opinião da população e agentes locais reside no maior conhecimento da área por parte destes e, conseqüentemente, no maior conhecimento das suas necessidades. As razões apontadas para a maior/menor disposição em participar prendem-se com: querer contribuir para o desenvolvimento da área; querer ter informação sobre o Parque e querer expressar as suas ideias e opiniões, no fundo, querer ser «uma voz lá dentro». Há também um número considerável de inquiridos que referem não estar disponíveis para participar, quer por falta de tempo, quer por serem contra o Parque, outros ainda só participariam se o PAVC lhes desse alguma compensação. Existe, neste domínio, uma perfeita associação entre estar ou não disposto a colaborar com o Parque e as razões apontadas.

Apesar de as opiniões dos agentes económicos se dividirem quanto à disponibilidade manifestada para, em termos gerais, colaborarem no funcionamento do PAVC, a maior parte deles estaria disposto a colaborar com o mesmo em actividades específicas, como por exemplo: actividades de carácter cultural; dar informações gratuitamente aos visitantes; actividades relacionadas com os usos tradicionais dos elementos naturais. Em menor número, os agentes económicos estariam disponíveis para comercializar os seus produtos com o apoio do Parque e ainda a terem no rótulo dos seus

produtos a designação de «produzido no Parque Arqueológico do Vale do Côa». Observa-se que os inquiridos se encontram mais disponíveis para colaborar com o Parque em acções que não tenham directamente a ver com a sua actividade e produções. Este aspecto é independente do Ramo de Actividade Económica, assim como de outras características dos agentes económicos.

A grande maioria da população residente na área do PAVC, como se viu, considera importante que o mesmo tenha em consideração a opinião da população. A razão de ser dessa posição é, em 72% dos casos, o facto de considerarem ser a população local a que possui maior conhecimento sobre a área e sobre as suas necessidades.

As razões que os inquiridos apontam para a sua maior/menor disponibilidade consistem (no caso dos que se mostram disponíveis), no desejo de dar uma opinião e auxiliar o PAVC a funcionar de uma melhor forma, assim como dar um contributo pessoal para o desenvolvimento da área. Em termos dos grupos sócio-económicos, observamos que são os inquiridos com profissões menos dependentes dos recursos da área, por um lado, e os que têm profissões mais prestigiadas socialmente, por outro, os que com mais frequência apontam as razões do contributo pessoal e querer ser «uma voz dentro do Parque». Pelo contrário, entre os inquiridos que demonstram menor disponibilidade para participar, as razões apontadas com maior frequência têm a ver com a idade avançada, a saúde e a falta de tempo, embora a falta de conhecimentos para participar também seja referida, tal como o facto de serem contra o Parque e as gravuras. Assim, não é surpreendente que sejam os mais velhos, os menos escolarizados (e sobretudo os analfabetos), os agricultores e os operários não qualificados e ainda os que possuem rendimentos baixos, aqueles que com mais frequência apontam estas razões.

Apesar de existir uma percentagem importante de inquiridos que não estariam dispostos a participar no funcionamento do PAVC, a maior parte deles declara-se, no entanto, disponível para colaborar em actividades específicas (culturais e fornecimento de informações aos visitantes sobre o Parque).

Observamos assim que as razões para participar estão, para a maior parte dos actores locais (principalmente para os agentes económicos e para a população) relacionadas com aspectos relativos ao desenvolvimento económico. Embora estas razões sejam muito condicionadas pelas características

individuais objectivas, elas são ainda mais determinadas pela percepção/avaliação que os inquiridos fazem dos contributos do Parque para a área, em termos económicos, assim como pela posição que assumem face à criação do mesmo.

As disposições e razões para participar são muito determinadas pela percepção do Parque como agente de desenvolvimento e como única alternativa que, no cenário actual, se abre à região do Vale do Côa.

Apesar da reduzida informação que o PAVC tem disponibilizado aos agentes locais, os inquiridos, curiosamente, têm uma noção clara sobre as formas de participação no mesmo.

Quanto às entidades, principalmente às Câmaras Municipais, a posição «institucional» não é de todo surpreendente, uma vez que as mesmas possuem já conhecimentos prévios de experiências e processos de participação, quer com a população, quer com outras entidades. Assim, as Câmaras Municipais perspectivam uma participação no PAVC que será sempre pontual e dependente de assuntos que digam respeito directamente à entidade em questão.

As Juntas de Freguesia, como se disse, não têm ainda muito presente a forma como poderão vir a colaborar e a participar no funcionamento do Parque. Embora demonstrando maior interesse que as Câmaras Municipais, as Juntas de Freguesia assumem uma posição de expectativa face ao modo como serão chamadas a dar o seu contributo. Esta situação decorre da generalizada falta de informação em relação ao Parque, que impede que exista uma opinião e uma perspetivação clara acerca das formas que assumirá a sua participação. Este aspecto é, evidentemente, mais verdadeiro nas freguesias menos centrais relativamente aos núcleos arqueológicos. Nas freguesias mais centrais, as opiniões sobre a forma como poderiam ou deveriam as Juntas participar é mais clara, assim como é mais evidente o sentimento de marginalização que possuem face às actividades e intervenções que o PAVC tem vindo a promover na área. As freguesias de Almendra e Castelo Melhor são precisamente aquelas em que o sentimento de marginalização é maior, num caso por percepcionarem que o seu «afastamento» do processo de promoção das gravuras é «deliberado» e, no outro, por terem experimentado, num primeiro momento de abertura dos núcleos arqueológicos aos visitantes, os impactos positivos no comércio e experimentarem agora uma redu-

## **6. Como perspectivam as popula- ções a parti- cipação no Parque Arqueológico do Vale do Côa**



ção significativa dos rendimentos gerados pelo número de visitantes na área. Esta redução ficou a dever-se à política de «visitas guiadas» promovida pelo Parque que, ao impedir a disseminação incontrolada dos excursionistas na área da povoação, impediu também a livre troca dos produtos locais.

De qualquer forma, as Juntas de Freguesia consideram que deveriam existir na direcção ou órgãos do PAVC vários representantes dos presidentes de Junta da área, para que se pudessem informar melhor sobre as actividades e objectivos do Parque, assim como para expressar a sua opinião e obter mais benefícios para um aumento do desenvolvimento das respectivas freguesias.

Quanto aos agentes económicos, às associações e à população em geral, como já se disse, perspectivam a sua participação de uma forma menos «institucional» (i.e., pouco de acordo com o sistema de participação formal, comum à maior parte dos processos de implementação deste género de figura). Estas formas de participação (à excepção da segunda) aproximam-se das formas mais institucionalizadas actualmente em vigor no nosso país e denunciam, igualmente, uma visão mais ou menos limitada das possibilidades de exercício de uma cidadania activa.

Observando agora a forma como perspectiva a população a sua participação no Parque, podemos salientar o facto de 31.1% dos inquiridos referir que seria suficiente a existência de alguns seus representantes na direcção, 25% referem que seria adequada a realização de consultas pontuais à população quando tal se justificasse, enquanto, para 20,7% dos inquiridos, bastaria que existissem reuniões periódicas. Apenas em 18% dos casos, os inquiridos consideram suficiente que o presidente da Junta de Freguesia integre os órgãos do PAVC. Este aspecto é curioso, na medida em que, como mencionámos antes, são estes os lugares que já sofreram, por assim dizer, a maior intervenção do PAVC e, por isso, aqueles que prefeririam uma participação mais directa da população. Apenas o nível de rendimentos parece determinar, ainda que moderadamente, este aspecto, sendo que são os inquiridos com menores níveis de rendimentos aqueles que com mais frequência referem que seria suficiente que o presidente da Junta de Freguesia integrasse os órgãos do Parque.

De uma forma global, os inquiridos no grupo dos agentes económicos e da população parecem associar de alguma forma a participação da população ao modelo de representação e de consulta pontual que actualmente existe. Apesar



disto, podemos observar que os inquiridos em lugares que foram já «afectados» com a presença do Parque ou que se sentem mais «marginalizados» pelo mesmo, assim como no caso dos que não concordam com a criação do PAVC, há uma tendência para considerar que a população deveria ser sempre consultada quando os assuntos em debate o justificarem. São, assim, os inquiridos que, de alguma forma se sentem excluídos do processo ou mais afectados pela opção «preservação das gravuras», os que se manifestam mais claramente favoráveis a formas alternativas de participação.

169

Os aspectos que enformam as expectativas, disposições e razões da população para participar no funcionamento do PAVC radicam numa intrínseca articulação entre a informação ou a ausência desta e as características de depressão demográfica, social e económica da área em análise. Assim, a deficiente informação deu origem ao desenvolvimento de dois tipos de expectativas – positivas e negativas – relativamente à criação do Parque e ao seu contributo para a área. Por outro lado, as características sociais e económicas que concorrem para que a área do Vale do Côa possa ser definida como «marginal» e «deprimida» criaram condições para que o modelo de desenvolvimento que as populações locais consideram o desenvolvimento seja aquele que é definido por Roque Amaro (1998) como simultaneamente economicista, industrialista, produtivista, tecnologista, funcionalista e centralista. Neste sentido, as populações só passam a ter expectativas positivas quanto à criação do Parque quando conseguem perceber o mesmo como «substituto» da barragem, entendida como a materialização do modelo de desenvolvimento por elas aceite.

Todas as condições mencionadas anteriormente, particularmente as que se referem à percepção do Parque como motor de desenvolvimento e como a única alternativa que, no cenário actual, se abre à região do Vale do Côa, afectam a maior ou menor disposição dos inquiridos para participar no processo de implementação e funcionamento do PAVC, sustentando também as razões apontadas para participar. No mesmo sentido, não concordar com a criação do Parque é um aspecto determinante para uma menor disponibilidade em participar, sendo que também quanto menor é o contributo que se entende que o PAVC dará para o desenvolvimento da área, menor é a importância atribuída à sua participação. O

## 7. Conclusão

que acabou de ser dito, é particularmente evidente no caso das populações locais e dos agentes económicos, já que as entidades políticas e as associações manifestam um maior interesse e disponibilidade para participar.

Também no que se refere à forma como é perspectivada a participação no funcionamento do PAVC, detectamos diferenças entre os vários actores locais. Assim, enquanto a participação das Câmaras Municipais é perspectivada com carácter pontual e dependente de assuntos que digam directamente respeito à entidade em questão, no caso das Juntas de Freguesia, estas não têm ainda presente a forma como poderão vir a colaborar/participar no funcionamento do PAVC, assumindo uma posição de expectativa quanto ao modo como serão chamadas a dar o seu contributo. Os restantes actores locais (agentes económicos, associações e população) perspectivam a sua participação de uma forma menos institucional, considerando a existência de representantes directamente eleitos para essa função como a forma mais eficaz de participar. Assim, observamos que muito poucos inquiridos se mostram pessoalmente empenhados em ser «a voz» dentro do Parque, preferindo delegar esse direito/dever. No entanto, as associações apresentam uma maior vontade de colaborar, consubstanciada em parcerias informais relacionadas com acções de desenvolvimento local.

O caso do Parque Arqueológico do Vale do Côa faz ressaltar a vulnerabilidade existente no processo de participação pública institucional, desde logo porque não está ainda verdadeiramente definido o seu enquadramento legal. A legitimção social, científica e política que foi dada à criação do Parque, «exige», de certa forma, a sua responsabilidade no desenvolvimento de modos de participação inovadores, que não são contemplados institucionalmente, mas que se apresentam como necessários para dar resposta aos objectivos de criação do próprio PAVC.

Mais ainda, a ausência de informação que foi apanágio do Parque durante os dois anos da sua existência debilitou o papel de interlocutor que as Juntas de Freguesia poderiam desempenhar, fazendo a ponte entre as populações locais e os órgãos do PAVC, suscitando naquelas a necessidade de encontrarem outros representantes. Esta necessidade enquadra-se no âmbito do que é referido por Braga da Cruz (1994) como «o processo de substituição da tradicional participação por formas menos convencionais», assentes em novas exigências sociais, fruto do processo de consolidação democrática. ■

## Referências Bibliográficas

- |                              |      |  |
|------------------------------|------|--|
| Braga da Cruz, Manuel        | 1994 | «A participação social e política» in Eduardo Sousa Ferreira; H. Rato (orgs.), <i>Portugal hoje</i> . Lisboa: INA.   |
| Coelho, C. A. (org.)         | 1996 | <i>Programa do Parque Arqueológico do Vale do Côa e medidas preventivas</i> . Aveiro: IDAD/DAO.  |
| Lopes, P. D.                 | 1998 | «A política da água relativa a Foz Côa – Evolução e Fundamentação». Comunicação apresentada a <i>Ciência, política e desenvolvimento: O caso das gravuras de Foz Côa</i> , Cursos da Arrábida.                 |
| Lutas Craveiro, J.           | 1994 | <i>Participação pública, democracia e desenvolvimento sustentável</i> . Lisboa: LNEC.  |
| Nogueira, T. F <i>et al.</i> | 1996 | «Grassroots Environmental Action in Portugal – A Case Study on a Landfill Sitting». Comunicação apresentada à <i>Euroconference on Environment and Innovation</i> , Vienna, ICCR.                              |
| Reis, António (org.)         | 1994 | <i>Portugal – Vinte anos de democracia</i> . Lisboa: Círculo de Leitores.  |
| Roque Amaro, Rogério         | 1998 | «Opções estratégicas e actores de desenvolvimento em confronto no caso de Foz Côa». Comunicação apresentada a <i>Ciência, política e desenvolvimento: O caso das gravuras de Foz Côa</i> , Cursos da Arrábida. |
| Zilhão, João                 | 1996 | «Princípios orientadores da criação do Parque Arqueológico do Vale do Côa» (memorando).  |