

Universidade de Lisboa
Faculdade de Ciências
Departamento de Biologia Animal



**Análise Comparativa de Modelos
de Gestão de Áreas Protegidas
em Países da União Europeia**

Joana Otero Matias

Mestrado em Ciências e Tecnologias do Ambiente

2009

Universidade de Lisboa
Faculdade de Ciências
Departamento de Biologia Animal



**Análise Comparativa de Modelos
de Gestão de Áreas Protegidas
em Países da União Europeia**

Joana Otero Matias

Mestrado em Ciências e Tecnologias do Ambiente

Dissertação orientada pelo Prof. Doutor José Ângelo Guerreiro da Silva

2009



Agradecimentos

Sendo impossível nomear todos os que contribuíram para a realização deste trabalho quero agradecer especialmente aos que, de diferentes formas, foram cruciais para a sua realização.

Ao professor José Guerreiro que dá minha parte só merece rasgados elogios, nomeadamente, pela disponibilidade e atenção com que sempre me recebeu e à Catarina Fonseca e Ana Viras que me ajudaram numa fase crítica deste trabalho e cujo empenho espero que seja sempre devidamente recompensado.

Ao Armino Rodrigues do Parque Natural Montesinho pelo tempo e material disponibilizado e à Georgina Bastos dos serviços centrais do ICNB pelo envio dos relatórios e planos de actividades do ICN.

Ao Alexandre Barba que me auxiliou a conhecer a realidade portuguesa no que se refere à gestão de áreas protegidas por organizações não governamentais e ao António Telo e Cláudia Martins cujo rigor e visão sobre determinados temas muito me influenciaram ao longo do curso.

À Denise pelo carinho demonstrado ao longo destes anos e que nunca me deixa desmotivar face aos problemas, ao Rui que me soube sempre ouvir e com quem discuti quase diariamente todos os pontos e vírgulas do trabalho e à Anita pelo entusiasmo e interesse neste trabalho

E finalmente quero agradecer à minha família. À minha irmã pela força e todos os importantes conselhos e sugestões, à minha avó que sempre cuidou de mim e ao meu pai que nunca poupa esforços para me ajudar no que pode e por acreditar incondicionalmente e sempre em mim.





Resumo

Nas últimas décadas assistiu-se a um aumento considerável das responsabilidades do Estado Português em matéria de conservação da natureza decorrente dos compromissos assumidos no âmbito da União Europeia e das Nações Unidas. Face aos desafios que tais compromissos implicam é importante reflectir sobre os modelos de gestão a adoptar. Este trabalho pretende constituir um contributo para o desenvolvimento de um modelo de gestão das áreas protegidas de interesse nacional que permita o cumprimento dos objectivos das mesmas. Com esse intuito foram identificados os modelos adoptados em países do sul da Europa, Portugal, Espanha, Itália e França e um, a título de exemplo, do norte da Europa, o Reino Unido, e realizada uma análise comparativa entre os mesmos. Posteriormente e face à análise efectuada foram assinaladas as potencialidades e fragilidades do novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade. Verificou-se que, à excepção de Portugal e Espanha, os países analisados desenvolveram modelos diferentes para cada categoria de área protegida e que em França, Itália e Reino Unido, foram adoptados modelos de gestão descentralizados. É também nestes países que se verifica uma maior flexibilidade dos modelos de gestão praticados. Constatou-se que em Portugal a participação na gestão das comunidades locais é ainda incipiente, sendo assegurada nos restantes países analisados através de mecanismos vários. A atribuição de indemnizações aos proprietários de terrenos e direitos nas áreas protegidas pelas limitações impostas está prevista nos países objecto de estudo, novamente à excepção de Portugal embora este, à semelhança dos restantes, consagre a atribuição de apoios aos residentes. No que se refere ainda ao modelo económico-social das áreas protegidas constatou-se que é comum a elaboração de planos de desenvolvimento económico e social em Itália e Espanha e que em França o desenvolvimento sustentável das regiões em torno das zonas nucleares dos parques constitui uma das prioridades da Carta do Parque. Concluiu-se que o novo regime jurídico apresenta algumas fragilidades mas também importantes janelas de oportunidade, particularmente, com a criação da possibilidade de as tarefas de gestão poderem ser contratualizadas com entidades públicas e privadas o que poderá facilitar a adopção de novos modelos de gestão. Recomenda-se a adopção de um modelo de gestão mais descentralizado e flexível que assegure a participação da sociedade civil e a definição de um modelo de desenvolvimento económico adequado às especificidades de cada parque que promova a intersectorialidade e concertação dos vários actores no cumprimento dos objectivos e garanta a sustentabilidade das áreas protegidas.

Palavras-chave: conservação da natureza, áreas protegidas, modelos de gestão.



Abstract

In the last years the Portuguese State responsibilities on nature conservation matters have significantly increased implying a reflection about the management models to be adopted. This work intends to be a contribution to the development of a management model for protected areas that fulfills the aims established for these areas. With that in mind the models adopted in countries of South Europe, namely, Portugal, Spain, Italy and France and one of Northern Europe, the United Kingdom, were identified and then a comparative analysis between them was made. In the light of this analysis the strongest and weakest points of the recently approved on Nature and Biodiversity Conservation Act were pointed out.

In France, Italy and the United Kingdom, decentralized and flexible models were adopted. Social participation on the management in Portugal is still weakly developed being promoted on the remaining countries by various mechanisms. Payments to any owner or occupier on protected areas for the limitations imposed are secured in the countries studied less in Portugal although here, as in the others, benefits for the residents are predicted. On the economic and social domains still, it was verified that in Italy and Spain the elaboration of economic and social development plans on protected areas is common and that in France the main aim of the Park's Charter is the sustainable development of the whole region outside the Park's heart.

It was concluded that the new act presents some weaknesses but also important "windows of opportunity", mainly, with the now possible contractualisation of management tasks with public and private bodies allowing the adoption of new management models. Is nevertheless recommended that a more decentralized and flexible model that secures the civil society participation should be adopted and also that a socio-economic model that promotes the concerted action of the various interested groups and the sustainability of protected areas should be defined for each park.

Key words: *nature conservation; protected areas; management models;*



Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	iii
Abstract.....	iv
Índice.....	v
Índice de Figuras.....	vii
Índice de Tabelas.....	viii
Lista de Acrónimos.....	ix
1. Introdução.....	1
1.1. A problemática ambiental e as áreas protegidas.....	1
1.2. A conservação da natureza na Europa.....	7
1.3. A gestão de áreas protegidas.....	12
2. Objectivos.....	17
3. Metodologia.....	18
4. Identificação dos modelos de gestão de áreas protegidas.....	20
4.1. Portugal.....	20
4.1.1. Enquadramento Legal.....	24
4.1.2. Quadro Institucional.....	25
4.1.3. Estratégias e Planos.....	27
4.1.4. Gestão das áreas protegidas: o novo regime jurídico.....	29
4.1.4.1. <i>Áreas Protegidas de Interesse Nacional</i>	31
4.1.4.2. <i>Áreas Protegidas de Interesse Regional e Local</i>	35
4.1.4.2. <i>Áreas Protegidas Privadas</i>	36
4.2. Espanha.....	37
4.2.1. Enquadramento Legal.....	39
4.2.2. Quadro Institucional.....	41
4.2.3. Estratégias e Planos.....	44
4.2.4. Gestão das áreas protegidas.....	46



4.3. França.....	54
4.3.1. Enquadramento Legal.....	54
4.3.2. Quadro Institucional.....	55
4.3.3. Estratégias e Planos.....	58
4.3.4. Gestão das áreas protegidas.....	59
4.4. Itália.....	67
4.4.1. Enquadramento Legal.....	68
4.4.2. Quadro Institucional.....	69
4.4.3. Estratégias e Planos.....	71
4.4.4. Gestão das áreas protegidas.....	72
4.5. Reino Unido.....	79
4.5.1. Enquadramento Legal.....	79
4.5.2. Quadro Institucional.....	81
4.5.3. Estratégias e Planos.....	83
4.5.4. Gestão das áreas protegidas.....	86
5. Discussão.....	94
6. Conclusões.....	110
7. Bibliografia.....	113
Anexos.....	I
Anexo I: Fluxogramas do processo de classificação de áreas protegidas.....	II
Anexo II: Identificação dos modelos de gestão de áreas protegidas de Portugal, Espanha, França e Itália.....	XII
Anexo III: Identificação dos modelos de gestão de áreas protegidas no Reino Unido	XVII



Índice de Figuras

Figura 1. Organigrama representativo das entidades da administração central de Portugal responsáveis pela conservação da Natureza.....	26
Figura 2. Organigrama representativo das entidades da administração central de Espanha responsáveis pela conservação da Natureza.....	42
Figura 3. Organigrama representativo das entidades da administração central de França responsáveis pela conservação da Natureza.....	56
Figura 4. Organigrama representativo das entidades da administração central de Itália responsáveis pela conservação da Natureza.....	70

Índice de Tabelas

Tabela 1. Número e superfície terrestre (ha) das áreas protegidas de Interesse Nacional em Portugal.....	31
Tabela 2. Orçamento de Funcionamento do ICN (em €).....	33
Tabela 3. Orçamento PIDDAC atribuído ao ICN, sem cativações (em €).....	33
Tabela 4. Orçamento PIDDAC disponível do ICN, após cativações (em €).....	33
Tabela 5. Orçamento de Funcionamento do ICNB (em €).....	33
Tabela 6. Orçamento PIDDAC disponível do ICNB (em €).....	33
Tabela 7. Recursos Humanos do ICN e ICNB por ano.....	34
Tabela 8. Identificação das leis regionais desenvolvidas em Espanha por Comunidade Autónoma.....	40
Tabela 9. Identificação dos departamentos e serviços responsáveis pela tutela das áreas protegidas nas Comunidades Autónomas de Espanha.....	43
Tabela 10. Identificação das categorias consagradas na lei estatal e categorias equivalentes estabelecidas nas leis regionais em Espanha.....	46
Tabela 11. Número, superfície (ha) e superfície (%) das áreas protegidas em Espanha, de acordo com a classificação prevista na Lei Estatal.....	47
Tabela 12. Número e superfície (ha) dos principais espaços protegidos de França.....	60



Tabela 13. Despesas de três parques nacionais de França em 2006.....	63
Tabela 14. Identificação das leis regionais desenvolvidas em Itália por Região e Províncias Autónomas.....	69
Tabela 15. Identificação dos departamentos e serviços responsáveis pela tutela das áreas protegidas de cada Região e Províncias Autónomas.....	70
Tabela 16. Número, área terrestre (km ²), área marinha (km ²) e superfície (%) por categoria de área protegida.....	73
Tabela 17. Número de áreas protegidas por tipo de entidade gestora e categoria.....	73
Tabela 18. Despesas anuais dos organismos de gestão dos parques e reservas naturais na região de Piemonte.....	78
Tabela 19. Nº e área (ha) de SSSI em Inglaterra, Escócia e País de Gales e ASSI na Irlanda do Norte.....	86
Tabela 20. Nº e área (ha) de Reservas Naturais Nacionais em Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte.....	88
Tabela 21. Nº, área (ha) e superfície (%) dos parques nacionais em Inglaterra, Escócia e País de Gales.....	89
Tabela 22. Nº e área (ha) de AONB em Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte.....	91
Tabela 23. Nº e área (ha) de NSA na Escócia.....	92



Lista de Acrónimos

AONB – *Area of Outstanding Beauty*

ASSI – *Area of Special Scientific Interest*

ASFD – *Azienda di Stato per le Floreste Demaniali*

CBD – *Convention on Biological Diversity/Convenção sobre a Diversidade Biológica*

CCI – Comissão de Coordenação Interministerial

CCW – *Countryside Council for Wales*

CNA – Comissão Nacional do Ambiente

CNADS – Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CNCC – *Council for Nature Conservation and Countryside*

ENCB – Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade

ICONA – *Instituto para la Conservación de la Naturaleza*

ICN – Instituto da Conservação da Natureza

ICNB – Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade

MAOTDR – Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

MA – *Ministero dell’Ambiente/Ministério do Ambiente*

MATTM – *Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare/Ministério do Ambiente, do Território e do Mar*

MMA – *Ministero de Medio Ambiente/Ministério do Ambiente*

MMAMRM – *Ministero de Medio Ambiente y Medio Rural e Marino/Ministério do Meio Ambiente e do Meio Rural e Marinho*

MEDD – *Ministère de l’Écologie et du Développement Durable/Ministério da Ecologia e do Desenvolvimento Sustentável.*

MEEDDM – *Ministère de l’Écologie, de l’Énergie, du Développement Durable et de la Mer/Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e do Mar*

NE – *Natural England*

NIEA – *Northern Ireland Environment Agency*

NSA – *National Scenic Area*

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

PNUA – Programa das Nações Unidas para o Ambiente



PORN – *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales*/Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais

PRODER – Programa de Desenvolvimento Regional

PROF – Plano Regional de Ordenamento Florestal

PRUG – *Plano Rector de Uso e Gestión*/Plano de Uso e Gestão

RAN – Reserva Agrícola Nacional

REN – Reserva Ecológica Nacional

RFCN – Rede Fundamental de Conservação da Natureza

RNAP – Rede Nacional de Áreas Protegidas

SNAC – Sistema Nacional de Áreas Classificadas

SNH – *Scottish Natural Heritage*

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

SNPRPP – Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico

SSSI – *Site of Special Scientific Interest*

UE – União Europeia

UIPN – União Internacional para a Protecção da Natureza

UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza e Recursos Naturais

UNESCO – União das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

WCPA – *World Commission on Protected Areas*/Comissão Mundial para as Áreas Protegidas (UICN)

WHC – *World Heritage Convention*/Convenção para a Protecção do Património Mundial Natural e Cultural

WWF – *World Wildlife Fund*/Fundo Mundial para a Protecção da Natureza

ZPE – Zonas de protecção especial

ZEC - Zonas especiais de conservação





1. Introdução

1.1. A problemática ambiental e as áreas protegidas

A degradação generalizada do meio ambiente tornou-se uma preocupação crescente da sociedade a partir dos anos 60. Desde então vários acordos internacionais com o objectivo de mitigar os principais problemas ambientais foram assinados e contribuíram substancialmente para a criação de legislação nacional ambiental nos países signatários.

As alterações profundas nos ecossistemas terrestres, marinhos e costeiros, decorrentes da exploração intensiva pelo homem dos serviços que prestam, têm um impacto profundo particularmente na biodiversidade e por isso tornou-se imperativo criar instrumentos dirigidos à pesquisa dos impactos das actividades humanas na diversidade biológica, à manutenção dos processos ecológicos, à preservação da natureza e à utilização sustentável dos recursos naturais (*Millenium Ecosystem Assessment, 2005*).

A ciência por excelência que se debruça sobre esta problemática é a conservação da natureza. De natureza multidisciplinar esta ciência incorpora os conhecimentos de diversas disciplinas aplicadas como a ecologia, a genética, a taxonomia e a dinâmica de populações mas também factores económicos e sociais beneficiando deste modo de uma perspectiva holística dos problemas que afectam a diversidade biológica. Os instrumentos que têm vindo a ser usados com o objectivo de refrear a perda da biodiversidade são, conseqüentemente, muito diversos, sendo geralmente agrupados, por uma questão de pragmatismo, em diferentes áreas: a social, a económica e financeira, a científica, a institucional e a legislativa. A sua articulação é essencial numa eficaz política de conservação da natureza e por isso todos foram incluídos nas demais estratégias nacionais de conservação da natureza.

Apesar de nas ditas estratégias se enfatizar a necessidade de se tornar a sociedade em geral responsável pela conservação e uso sustentável dos recursos naturais, os governos têm de facto uma responsabilidade acrescida nesta matéria uma vez que são responsáveis pela elaboração de legislação e gestão da conservação da natureza ao mais alto nível.

Certamente, toda a legislação ambiental tem de algum modo um efeito, mesmo que indirecto, na conservação da natureza. Um dos aspectos cruciais aliás das políticas de conservação é a sua integração nas diferentes políticas sectoriais. Contudo, existem dois conjuntos de leis que constituem o núcleo forte da legislação relativa à protecção da natureza: os relativos à declaração de áreas protegidas e as listas de espécies ameaçadas.



A importância de salvaguardar as áreas mais vulneráveis e representativas do património natural está patente em diversos acordos internacionais destacando-se nesta área especialmente o Programa *Man and Biosphere* da UNESCO de 1971, a Convenção sobre Zonas Húmidas também de 1971, a Convenção sobre a Protecção do Património Natural e Cultura de 1972, a Convenção de Paris de 1974, a Convenção de Bona de 1979, a Convenção de OSPAR para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste de 1992 e a Convenção sobre a Diversidade Biológica resultante da Conferência do Rio de Janeiro de 1992. Todas estas iniciativas contribuíram significativamente para a preservação de áreas cujo valor ecológico, paisagístico ou cultural se considera de importância internacional, especialmente a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Actualmente a extensão da superfície terrestre coberta por áreas protegidas situa-se em torno dos 12% (Chape, 2005).

O movimento moderno de criação de áreas protegidas é, no entanto, muito anterior a estas convenções e mesmo ao movimento ambientalista já que as suas raízes remontam ao século XVIII. Essas raízes não são mais que as ideias precursoras das teorias conservacionistas e preservacionistas que surgiram nos Estados Unidos da América no século XIX e que ainda hoje influenciam as políticas ambientais e de conservação da natureza

A criação do primeiro parque nacional do mundo, o Yellowstone National Park, nos Estados Unidos, ocorreu em 1872 tendo a concepção desta iniciativa sido essencialmente preservacionista. Os preservacionistas norte-americanos, no contexto da rápida expansão urbano-industrial dos Estados Unidos, defendiam a criação de “ilhas” de conservação que constituíssem locais de contemplação da natureza selvagem. As obras de George Perkins Marsh, Ralph Waldo Emerson e Henry David Thoreau, influenciados, por sua vez, pelo romantismo europeu do final do século XVIII e início do século XIX, exaltavam a necessidade de proteger a natureza da ignorância e presunção do homem tendo constituído uma forte inspiração para o movimento de criação de áreas protegidas.

O distanciamento teórico das duas visões já então assumido pelos respectivos seguidores e simpatizantes alcançou o seu expoente nos debates públicos entre John Muir e Gifford Pinchot sobre as políticas de conservação e manifestou-se particularmente num debate relacionado com a construção de uma barragem no Vale Hetch-Hetchy em Yosemite.

Para Muir, a conservação equivalia à preservação da natureza selvagem ou seja, à necessidade de preservar as áreas ainda intocadas da natureza face ao desenvolvimento moderno, industrial e urbano. Muir defendia a criação e inviolabilidade dos parques nacionais por considerar a presença humana sinónimo de degradação do meio ambiente, de perturbação do equilíbrio e ordem naturais e portanto, para este autor, assim como para a maioria dos preservacionistas, a única forma de proteger a natureza era a de proibir a



intervenção do homem, intrinsecamente negativa, em certos locais. Os parques nacionais eram ainda vistos por si como santuários e locais de renovação espiritual do indivíduo devido à sua elevada beleza estética.

Gifford Pinchot, engenheiro florestal, elaborou, por sua vez, uma filosofia conservacionista assente em considerações utilitárias e defendeu a conservação da natureza como uma condição indispensável para o desenvolvimento. Acreditava ser possível compatibilizar o uso e a conservação e assim admitia a presença humana nas áreas protegidas. Advogou sobretudo pela ideia de que a natureza, sendo um recurso finito, exige uma gestão eficiente, um uso racional e por isso a sua ideologia é considerada precursora do conceito de desenvolvimento sustentável. Defendia ainda que o uso adequado dos recursos naturais deveria servir como instrumento para desenvolver uma democracia eficiente no acesso aos recursos naturais. Tornou, deste modo, no período entre 1900 e 1910, a conservação num movimento político imbuído de doutrinas progressistas. O movimento assentava em três princípios: o do desenvolvimento, o uso dos recursos naturais existentes para o benefício das gerações presentes; o da prevenção do desperdício e gestão dos resíduos; e o da distribuição equitativa dos recursos. A política anti-monopolista de Pinchot conferiu bastante força ao movimento unindo vários grupos com interesses diversos uma vez que a par das questões relacionadas com a salvaguarda dos recursos naturais como o uso das florestas, solo e água se discutiam questões sociais, políticas e económicas.

As concepções da protecção da natureza mencionadas ilustram bem as posições geralmente adoptadas, ainda hoje, nos debates em torno da conservação da natureza e áreas protegidas.

Em 1948 é criado o primeiro organismo mundial dedicado exclusivamente à conservação da natureza, a União Internacional para a Protecção da Natureza (UIPN) que altera o seu nome em 1956 para União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN), um reflexo da crescente influência das ideias do movimento progressista de Pinchot (Adams, 2004).

No início dos anos 60 era ainda comum a implementação do modelo norte-americano aquando da criação de parques nacionais até porque a definição de parque nacional adoptada pela própria IUCN referia-se a uma *“área relativamente grande, pouco alterada pela exploração e ocupação humanas e em que a Autoridade Nacional do país tomou medidas para prevenir ou eliminar a ocupação e exploração humanas na totalidade da área”* (IUCN, 1994). Contudo, a experiência rapidamente demonstrou, que na maioria das regiões do mundo viviam pessoas ou pelo menos existiam pessoas com direitos legítimos sobre os territórios. Reconhecendo que a conservação da natureza exigia o desenvolvimento de abordagens mais



flexíveis, vários países começaram então a desenvolver alternativas aos parques nacionais e novas abordagens de gestão de modo a criar uma relação positiva com as pessoas que residiam no interior e em redor das áreas protegidas.

A crescente percepção dos impactos significativos do desenvolvimento nas paisagens, ecossistemas, sociedade e no ambiente em geral foi também determinante para a adopção de políticas de conservação mais abrangentes. Em 1968 a Assembleia-Geral das Nações Unidas, através da Resolução 2398 (XXIII) relativa aos problemas ambientais do Ambiente Humano, decidiu convocar uma Conferência sobre o Ambiente Humano com o intuito de despertar a atenção dos Governos e da opinião pública para a importância e urgência das questões ambientais incumbindo o Secretário-Geral de consultar os Governos dos Estados Membros das Nações Unidas. A Conferência de Estocolmo, como ficou conhecida, realizou-se entre 5 e 16 de Junho de 1972 e marcou, de facto, o início da consciencialização política da comunidade internacional para os problemas ambientais e a interdependência entre estes e o desenvolvimento (Almeida, 2006). A Declaração de Princípios adoptada durante a Conferência refere que: *“Os recursos da terra incluindo, o ar, a água, o solo, a flora, a fauna e exemplos especialmente representativos dos ecossistemas naturais têm que ser salvaguardados para o benefício das gerações presentes e futuras através de um cuidadoso planeamento ou gestão, conforme apropriado.”* (Princípio 2), e que: *“O Homem tem a responsabilidade de salvaguardar e gerir sabiamente a vida selvagem e respectivos habitats actualmente em perigo devido a uma combinação de factores adversos ...”* (Princípio 4). Foi também elaborado um Plano de Acção, posteriormente aprovado pela Assembleia-Geral das Nações Unidas a 15 de Dezembro de 1972, que foi determinante para a criação do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), a primeira agência mundial dedicada exclusivamente às questões ambientais e cujas recomendações relativas aos parques nacionais e áreas protegidas¹ impulsionaram a criação de áreas protegidas à escala mundial como estratégia para a conservação da natureza.

Em 1978 o PNUA solicitou à UICN a elaboração de uma estratégia para a conservação e apesar de os primeiros esboços, discutidos na Assembleia-Geral da IUCN de 1978 em Ashkhabad, abordaram apenas a conservação de espécies e áreas protegida, a versão final, lançada em 1980 conjuntamente com o WWF (Fundo Mundial para a Protecção da Natureza) e o PNUA, incorporou outros temas como a população, o desenvolvimento e os recursos (Adams, 2004). A definição de conservação de natureza presente no texto reflecte aliás essa visão: *“ (...) gestão da utilização humana da biosfera de modo a que possa proporcionar de forma perene, os maiores benefícios às gerações actuais, mantendo ao mesmo tempo o seu*

¹¹ Recomendações 34, 35, 36, 37 e 38.



potencial para satisfazer as necessidades e as aspirações das gerações futuras.” Esta estratégia desencadeou a preparação de estratégias nacionais e o desenvolvimento de programas de cooperação tendo contribuído, desde modo, para a implementação concertada de programas e acções no âmbito da conservação da natureza (Viras, 2007).

Em 1981, na 15.^a Assembleia das Nações Unidas e, posteriormente, em 1983, no II Congresso Mundial sobre Parques realizado em Bali, Indonésia, foi proposta a elaboração de uma convenção para a conservação da biodiversidade tendo-se assistido entre 1988 e 1992 a um intenso debate sobre o conteúdo de um tal acordo internacional (Adams, 2004). Entretanto, em 1989, a UNEP, a UICN e o Instituto dos Recursos Mundiais tomaram a iniciativa de desenvolver um programa concreto apresentando em 1992 a Estratégia Global para a Biodiversidade. Simultaneamente, governos de todo o mundo negociavam a Convenção sobre a Diversidade Biológica.

A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento foi realizada em 1992, no Rio de Janeiro, com o intuito de se avaliar o caminho percorrido desde Estocolmo e definir-se um novo plano de acção. A Convenção sobre a Diversidade Biológica foi finalmente adoptada tendo, ainda hoje, um papel determinante na elaboração das políticas de conservação da natureza e a constituição de sistemas de áreas protegidas funcionais nos países signatários. Tal deve-se ao facto de a Convenção estabelecer que as Partes Contratantes devem adoptar estratégias, planos e programas nacionais para a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica, integrar a conservação da biodiversidade nos seus diferentes planos, programas e políticas sectoriais ou intersectoriais, criar um sistema de áreas protegidas e desenvolver directrizes para a selecção, estabelecimento e gestão dessas áreas (CDB, 1992). Até então, a maioria dos países, mesmo tendo já desenvolvido instrumentos para a protecção da natureza não havia elaborado um documento de referência onde constassem os objectos da conservação da natureza, a sua relação com outros aspectos do interesse nacional, a sua prioridade em relação a esses e quais as principais medidas a adoptar.

Em 1994, a UICN adoptou a definição de área protegida actualmente em vigor: *“área de terra e/ou mar particularmente dedicada à protecção e manutenção da diversidade biológica, e dos recursos naturais e culturais associados e gerida através de meios legais ou outros eficientes”* e apresentou o presente sistema de seis categorias de áreas protegidas de acordo com o seu objectivo de gestão:

I – Reserva Nacional Estrita/Área Selvagem – área protegida gerida particularmente para a ciência e protecção da vida selvagem;

II - Parque Nacional – área protegida gerida particularmente para protecção dos ecossistemas e recreação;



III - Monumento Natural – área protegida gerida particularmente para conservação de características naturais específicas;

IV - Área de gestão de Habitats/Espécies – área protegida gerida particularmente para conservação através de gestão intervencionada;

V – Paisagem terrestre/marinha Protegida – área protegida gerida particularmente para a protecção da paisagem terrestre/marinha e recreação;

VI – Área Protegida para Gestão de Recursos – área protegida particularmente para o uso sustentável dos ecossistemas naturais.

Este sistema de seis categorias tinha sido já acordado em 1992, no IV Congresso Mundial de Áreas Protegidas da UICN realizado em Caracas, na Venezuela, onde foi advogada a implementação de abordagens de gestão envolvendo parcerias com um elevado número grupos de interesse para o benefício das pessoas, das áreas protegidas e da biodiversidade. A importância de conciliar as necessidades das populações com a protecção da natureza foi discutida tendo em conta um cenário futuro de aumento dos conflitos devido à escassez de recursos, às alterações climáticas, ao aumento da população, ao crescimento do consumo, ao desequilíbrio económico e ao uso contínuo de tecnologias inapropriadas.

A interdependência entre o bem-estar humano e a conservação dos recursos naturais é, portanto, amplamente reconhecida a nível internacional e cada vez mais é encorajado o envolvimento das comunidades locais, das organizações não-governamentais e instituições do sector privado na gestão das áreas protegidas. A utilização racional dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentado da região e das actividades económicas e culturais tradicionais valorizando-se a interacção entre as componentes naturais e humanas constituem aliás objectivos que motivam, actualmente, a própria criação de áreas protegidas. O zonamento das áreas protegidas, uma prática comum na gestão destas áreas visa assegurar esse desenvolvimento sem comprometer a conservação das mesmas e consiste na definição de áreas de protecção total (reservas integrais), cujo acesso é muito limitado, parcial, em que pode haver uma intervenção humana controlada, e complementar onde são implementadas as medidas de gestão que promovam o uso sustentável dos recursos garantindo o desenvolvimento socioeconómico local e a fixação das populações.

A eficácia dos modelos de gestão adoptados permanece, contudo, em muitas áreas aquém do desejável. No V Congresso Mundial de Áreas Protegidas que teve lugar em 2003, em Durban, África do Sul, concluiu-se que três em cada cinco das ameaças mais comuns nas áreas naturais protegidas estão associadas a uma gestão ineficiente e não a impactos directos sobre os recursos presentes (ESPARC, 2004).



A Assembleia-Geral das Nações Unidas declarou através da Resolução 61/203, de 20 de Dezembro de 2006, o ano de 2010 *Ano Internacional da Biodiversidade*. Este ano coincide com o *Objectivo Biodiversidade 2010* adoptado no Plano Estratégico para a Conservação da Diversidade Biológica aprovado na 6ª Conferência das Partes em 2002 (Resolução VI/26) e novamente na Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo também em 2002 e na Cimeira das Nações Unidas de Nova Iorque em 2005 tendo sido ainda integrado nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Deste modo, nações de todo o mundo assumiram o compromisso de alcançar em 2010 uma significativa redução do actual ritmo de perda da biodiversidade ao nível global, regional e local. O *Ano Internacional da Biodiversidade* pretende constituir uma oportunidade de sensibilização da opinião pública para a importância da biodiversidade, de reforço dos esforços na redução do ritmo da perda de biodiversidade e de difusão e avaliação das medidas implementadas e dos resultados obtidos. A tendência crescente das pressões ambientais torna assim, esta oportunidade especialmente importante para o aperfeiçoamento dos modelos de gestão de áreas protegidas existentes ou mesmo a criação de novos modelos que garantam a concretização dos objectivos das áreas protegidas.

1.2. A Conservação da Natureza na Europa

Na Europa desde cedo a transformação do solo para fins agrícolas conduziu ao desaparecimento de grande parte dos ecossistemas originais e à alteração substantiva da paisagem. A intensidade da desflorestação e as consequências deste processo variaram, contudo, de região para região. Na região mediterrânea, por exemplo, a desflorestação e intensificação da agricultura revelou-se particularmente prejudicial para os ecossistemas originais, altamente vulneráveis à deterioração (EEA, 2002). As especificidades de cada uma das onze regiões biogeográficas da Europa (ártica, boreal, continental, atlântica, macarrónica, mediterrânea, alpina, panoniana, anatoliana, estepária e do mar morto) resultam da combinação de factores naturais (climáticos, geológicos, ecológicos etc.) culturais e sociais e assim, ao contrário dos Estados Unidos, a conservação da natureza na Europa envolveu, desde cedo, um misto de mecanismos destinados à protecção das florestas originais, por um lado, e à preservação das comunidades secundárias, bem mais familiares, associadas às actividades humanas tradicionais, sobretudo na região ocidental, por outro.

O interesse pela conservação da natureza na Europa partiu, sobretudo, no final do século XIX, início do século XX, de organizações não governamentais (Poore & Gryn-Ambroes, 1980). Neste período inicial são marcos assinaláveis a gestão de *Wicken Fen* em Inglaterra pela organização voluntária, *National Trust for Places of Historic Interest and Natural Beauty*, a



fundação da primeira organização de conservação da natureza na Holanda em 1905 e da Liga Suíça para a Protecção da Natureza no ano seguinte, e a criação do primeiro parque nacional na Suécia em 1909. A Suíça e a Espanha criaram também em 1914 e 1918 respectivamente, sob o “modelo Yellowstone”, de não intervenção, parques nacionais no seu território (Poore & Gryn-Ambroes, 1980). O modelo americano não se adequava, no entanto, a muitas regiões da Europa uma vez que tinha sido delineado para proteger amplas áreas selvagens. Primeiro, o território europeu encontrava-se já extensamente humanizado e segundo, o carácter negacionista do modelo ao não atender a questões económicas e sociais criava problemas inultrapassáveis de implementação nas regiões povoadas. Assim, nos anos seguintes e sobretudo após a II Guerra Mundial assistiu-se a uma evolução inevitável da legislação relativa às áreas protegidas com a criação de diferentes categorias de espaços protegidos. Em áreas particularmente alteradas, como é o caso da Europa, os conservacionistas tendem, de facto, ainda hoje, a preferir redes ecológicas bem estruturadas a extensas reservas naturais.

O *Ano Europeu da Conservação da Natureza* (1970) assim declarado pelo Conselho Europeu com o intuito de despertar a atenção da sociedade para a importância da preservação dos recursos naturais, marcou o início da cooperação entre os países europeus na implementação de áreas protegidas neste território. Ao longo da década de 70 foi, neste contexto, preparada a Directiva Aves, adoptada em 1979 através da Resolução 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril. Esta Directiva e a Directiva Habitats, adoptada em 1992 (Resolução 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio), constituem ainda hoje a base da política de conservação da natureza da UE. A Directiva Aves visa a protecção, gestão e controlo das espécies de aves selvagens no território da União Europeia através da delimitação e gestão de zonas de protecção especial (ZPE) e da implementação de determinadas medidas de protecção. As ZPE correspondem a áreas cuja salvaguarda, através de medidas específicas, é necessária para a manutenção ou restabelecimento das populações de aves selvagens e dos seus habitats assim como de aves migratórias que ocorram regularmente no território dos países comunitários. A Directiva Habitats visa, por sua vez, a conservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens do território da União Europeia através da criação de zonas especiais de conservação (ZEC). A Rede Natura 2000 prevista nesta Directiva compreende as áreas classificadas como ZEC e as áreas classificadas como ZPE. Actualmente 17% do território da União Europeia faz parte da Rede Natura 2000 (EEA, 2008).

A União Europeia, Parte Contratante da Convenção para a Diversidade Biológica desde 1993, adoptou em 1998 a Estratégia Comunitária para a Biodiversidade da qual emanaram quatro Planos de Acção tendo assumido em 2001 um compromisso ainda mais ambicioso do que aquele que viria a ser adoptado no ano seguinte na Conferência das Partes da Convenção



para a Diversidade Biológica. A UE comprometeu-se a travar a perda de Biodiversidade até 2010. Para atingir esse fim desenvolveu, em 2006, um plano de acção através da Comunicação *Travar a perda de biodiversidade até 2010 - e mais além – Preservar os serviços ecossistémicos para o bem-estar humano*². Acresce ainda que tornou a biodiversidade uma prioridade do Programa de Acção para o Ambiente da UE em vigor de 2002 até 2012.

Apesar do número crescente de áreas protegidas e programas de conservação, de acordo com a Avaliação Intercalar da Implementação do Plano de Acção Comunitário sobre a Biodiversidade, o objectivo de reter a perda de biodiversidade em 2010 não será cumprido e muito embora o estatuto de conservação de algumas espécies tenha de facto melhorado, 40% a 85% dos habitats e 40% a 70% das espécies com interesse comunitário apresentam ainda um estatuto de conservação desfavorável (EEA, 2008). O alargamento da componente terrestre da Rede Natura 2000 é considerada ainda uma questão importante mas o desafio que se perfila é o da gestão e reabilitação eficazes dos sítios que fazem parte desta rede ecológica e das redes nacionais de áreas protegidas. Face ao aumento da superfície territorial protegida, tanto a nível comunitário como nacional um tema também cada vez mais central dos debates em torno da conservação da biodiversidade é o da sustentabilidade financeira destas áreas (Castro, 2003; Emerton, Bishop & Thomas, 2006;).

O aumento das responsabilidades do Estado Português em matéria de conservação da natureza que se reflectiu, nomeadamente, na ampliação do Sistema Nacional de Áreas Classificadas impõe uma revisão do modelo de gestão de áreas protegidas em vigor. A extraordinária diversidade de abordagens relativamente às áreas protegidas, que se constata ainda hoje nos Estados Membros da UE reflecte a diversidade geográfica, histórica, cultural, e política do velho continente (UICN, 1994). Tentar impor um tipo de gestão uniforme seria aliás prejudicial e contraproducente para o cumprimento eficaz e eficiente dos objectivos. Contudo, a análise de práticas adoptadas noutras áreas protegidas, e noutros países contribui para o debate e reflexão e pode proporcionar valiosas lições (Synge, 2004). Com esse intuito serão identificados os modelos de gestão de áreas protegidas de países do sul da Europa, Portugal, Espanha, Itália e França e um, a título de exemplo, do norte da Europa, o Reino Unido.

A escolha dos países está relacionada com a sua proximidade e semelhanças a vários níveis, sobretudo, entre os países do sul da Europa. Essas semelhanças de natureza ambiental, económica, social e cultural caracterizam as regiões biogeográficas de que os países objecto de estudo fazem parte: região mediterrânea - Portugal, Espanha, França e Itália - região atlântica - Portugal, Espanha, França e Reino Unido - região alpina - Itália, França e Espanha e

² COM (2006) 216



macarronésia – arquipélagos das Canárias, da Madeira e dos Açores. Uma porção considerável de França faz parte ainda da região biogeográfica continental.

A região biogeográfica mediterrânea possui o maior número de endemismos da Europa sendo considerada um *hotspot* de biodiversidade e encontra-se particularmente ameaçada pelo turismo balnear de grandes proporções, a intensificação da agricultura e o abandono dos sistemas agro-florestais tradicionais, as alterações climáticas, os incêndios, a desertificação, a introdução de espécies invasoras e a sobreexploração dos recursos hídricos. A região biogeográfica atlântica não possui, em comparação, com a anterior um elevado número de espécies endémicas mas trata-se de uma região importante para aves invernantes, nidificantes e migradoras devido à presença de extensas zonas húmidas, ecossistemas costeiros e águas interiores. A fragmentação dos habitats naturais e semi-naturais, a introdução de espécies invasoras e o turismo e a urbanização, nas áreas costeiras, constituem as principais ameaças à biodiversidade nesta região. A região biogeográfica alpina, por sua vez, exibe uma grande variedade de ecossistemas e habitats e um elevado número de endemismos já que engloba diversas cadeias montanhosas. No presente caso, os Alpes e os Pirenéus são as únicas abrangidas pelos países objecto de estudo. Os Alpes encontram-se especialmente ameaçados pelo turismo, estruturas rodoviárias, fragmentação de habitats, alteração das práticas agrícolas e alterações climáticas e os Pirenéus pelo abandono das actividades agro-pastoris e o turismo. Destaca-se a Comunidade Autónoma de Navarra, em Espanha, em que estão representadas estas três regiões biogeográficas. A região biogeográfica continental, à semelhança da atlântica, trata-se de uma região importante para a avifauna incluindo espécies migratórias mas também grandes carnívoros e herbívoros. As principais ameaças desta região estão relacionadas com o desenvolvimento de infra-estruturas, a urbanização, a intensificação da agricultura e indústria, o uso intensivo dos cursos fluviais e a expansão das espécies invasoras. Finalmente, a região macarronésia possui um elevado nível de endemismos tanto florísticos como faunísticos ameaçados pela indústria turística, agricultura e novamente a introdução de espécies invasoras.

Os países do Sul da Europa seleccionados possuem, assim, em comum uma elevada diversidade de ecossistemas e de espécies que estão presentes, por um lado, em áreas pouco ou nada alteradas pelo homem e, por outro, em territórios transformados significativamente pela prática agrícola e, portanto, ameaçados pelo crescente abandono do meio rural e desertificação. As categorias I e II do sistema da UICN são geralmente adoptadas para protecção de áreas selvagens. No sul da Europa estas categorias são usadas, sobretudo, em áreas montanhosas pouco transformadas. No entanto, nesta região, mesmo em parques nacionais é, por vezes, necessário adoptar medidas de gestão activa para manter a diversidade



biológica. O crescimento elevado de populações de herbívoros, por exemplo, pode ser prejudicial para a reflorestação e implica a gestão artificial das mesmas por parte dos conservacionistas que têm que desempenhar o papel de predadores, anteriormente desempenhado pelo lobo, o urso ou o lince. A categoria IV é usada, por sua vez, naquelas áreas onde a manutenção da biodiversidade depende claramente de medidas de gestão ao longo do tempo que permitam a permanência dos habitats ricos em diversidade criados por décadas de ocupação do solo pela agricultura e pecuária.

Apesar da longa tradição e trabalho desenvolvido por organizações não governamentais na Europa em geral, a atitude do público nos países do Sul da Europa relativamente à conservação da natureza é ainda caracterizada pela indiferença, sobretudo, quando comparada com o elevado grau de sensibilização para estas questões presente em países como o Reino Unido. O forte apoio da população no norte da Europa às organizações que se dedicam à conservação da natureza permite-lhes exercer alguma influência junto do poder político o que tem contribuído para o reforço das leis aplicáveis às áreas protegidas nestes países. Para além disso, estas organizações adquirem e gerem directamente muitas reservas naturais e outras áreas com interesse científico constituindo um parceiro importante do Estado na implementação das políticas de conservação da natureza. Mas não só a dimensão e importância das ONGA diferenciam o norte do sul da Europa, as próprias instituições governamentais responsáveis tendem a ser mais débeis no sul da Europa relativamente ao Norte, dispondo de estruturas e orçamentos inferiores. No Reino Unido, em particular, o interesse pela natureza e pelas ciências naturais é secular. Em 1788 foi fundada a *Linnean Society of London*, a sociedade de biologia mais antiga do mundo e onde Darwin apresentou a sua teoria sobre a origem das espécies em 1858, e no ano seguinte publicado um dos primeiros textos sobre ecologia: *The Natural History and Antiquities of Selborne* (1789) da autoria de Gilbert White. Nas décadas seguintes o número crescente de revistas e jornais sobre fauna e flora e expedições académicas e a exploração extensiva das regiões do Império Inglês e da América do Norte consolidaram o interesse pelo mundo natural e pela compreensão dos fenómenos naturais no país tornando progressivamente Londres capital do conhecimento. Foi a partir dos centros de estudo e investigação que surgiram as primeiras iniciativas de conservação da natureza no Reino Unido tendo em 1912 sido fundada a *Society for the Promotion of Nature Reserves* e em 1913 a *British Ecological Society*, cujo papel no estabelecimento de reservas naturais nacionais e na formulação das políticas de conservação da natureza, que viriam a ser implementadas no período do pós-guerra, foi decisivo (HMSO, 1994).



Acresce ainda que todos os países analisados estão comprometidos tanto a nível internacional como europeu e comunitário pelos mesmos instrumentos, quer vinculativos quer não vinculativos, o que significa que partilham objectivos comuns e portanto as diferenças entre os modelos de gestão adoptados não decorrem de agendas políticas distintas nesta matéria.

1.3. Gestão das Áreas Protegidas

A classificação de uma área sob uma figura de protecção, seja esta de Parque, Reserva ou outra qualquer prevista na lei, não é suficiente para garantir o cumprimento dos objectivos definidos aquando da sua classificação. É necessário dotar os órgãos responsáveis pela sua gestão de recursos económicos, administrativos, humanos e materiais para que esses objectivos sejam cumpridos. Uma vez que os objectivos variam consoante o tipo de categoria da área, a gestão dos espaços protegidos apresenta variações que vão desde uma gestão dita activa a uma gestão básica que, geralmente, inclui apenas acções no âmbito do controlo administrativo e da vigilância.

A vigilância agrupa o conjunto de actividades desenvolvidas no sentido de se identificar e prevenir actividades ilegais ou prejudiciais para a conservação do meio natural e, o controlo administrativo baseia-se sobretudo na atribuição de autorizações, concessões, subsídios, compensações e na elaboração de pareceres. A gestão dita activa engloba, por sua vez, todas as medidas dirigidas à preservação do património natural que incluem a prevenção de incêndios, o restauro de habitats e zonas degradadas, acções de erradicação de espécies invasoras e reintrodução de espécies, implementação de planos de conservação de espécies e controlo das populações assim como acções de diagnóstico, como seja a elaboração de censos e inventários, de promoção do desenvolvimento socioeconómico, de investigação e uso público das áreas protegidas.

É expectável que após a classificação de uma área a gestão da mesma atravesse diferentes fases, uma vez que os meios de que dispõe deverão aumentar e consolidar-se. Podem distinguir-se quatro fases principais ao longo deste processo:

- Fase de criação ou inicial: existe um diploma legal que procede à classificação da área protegida, com ou sem um plano de ordenamento aprovado. Não se dispõem ainda dos recursos humanos, materiais nem económicos suficientes para garantir o cumprimento dos objectivos de conservação, desenvolvimento ou educação.

- Fase de desenvolvimento: existe um conjunto de pessoas, centralizado ou no próprio espaço, que realiza algumas das acções necessárias à prossecução dos objectivos definidos,



mesmo que não exista ainda um regulamento legal nem suficientes efectivos. Também ainda não existem tarefas claramente definidas para cada posto. Os recursos materiais e económicos são insuficientes, irregulares, não ajustados às necessidades e não garantem a concretização de planos ou programas de gestão a médio ou longo prazo.

- Fase de consolidação: o espaço protegido dispõe do suporte legal completo e de órgãos administrativos assim como de programas de gestão compatíveis com os recursos económicos disponíveis satisfazendo as necessidades básicas de gestão a médio e longo prazo. Contudo, não existe ainda a estrutura necessária ao desenvolvimento de processos de qualidade nem se aplicam, de forma sistemática, procedimentos de avaliação.

- Fase de gestão activa: em que se cumprem a maioria dos objectivos de gestão estabelecidos, beneficiando-se de uma integração adequada. Os problemas existentes não estão associados a recursos mas ao cumprimento dos objectos definidos nos diferentes âmbitos de gestão. Existem programas de actividades nas áreas de conservação, vigilância, educação, desenvolvimento socioeconómico, divulgação e infra-estruturas de uso público que se desenvolvem de forma contínua. Para além disso existem procedimentos de controlo de qualidade e de avaliação.

Nas fases iniciais de desenvolvimento predominam as acções de vigilância e controlo administrativo às quais se seguem as de divulgação e uso público. Geralmente, só nas fases de consolidação e gestão activa das áreas protegidas se desenvolvem acções de conservação de espécies e habitats, de promoção do desenvolvimento socioeconómico, de educação, investigação etc. Deste modo, os recursos económicos disponíveis destinam-se nas fases iniciais a cobrir os custos associados aos recursos humanos e aos bens e serviços essenciais e nas fases seguintes de desenvolvimento, para além destes, à realização dos necessários investimentos ao nível de infra-estruturas, sinalização, prevenção de incêndios, aquisição de terrenos, melhoria dos habitats, planos de conservação de espécies e erradicação de espécies exóticas invasoras etc.

Diferentes instituições com competências distintas e interesses diversos sobre uma mesma área possuem, obviamente, objectivos distintos e por vezes divergentes que se traduzem em programas de acção não concertados. Por isso, são de extrema importância na gestão das áreas protegidas os processos de planeamento e ordenamento que permitam a integração dos objectivos específicos de cada área nas estratégias de acção dos diferentes actores (Cunha, 2002). Os planos de ordenamento são um requisito essencial também para a concretização de uma gestão activa eficaz a médio e longo prazo por parte dos organismos responsáveis pela gestão das áreas protegidas. Nestes planos deve constar, no mínimo, o regulamento das áreas protegidas, a planta de ordenamento e um programa de gestão em que



se estabeleçam as acções e medidas a concretizar nas diferentes temáticas. Numa fase mais avançada podem também ser desenvolvidos planos sectoriais específicos dedicados a uma única matéria. Os relatórios anuais de gestão, para além de promoverem a transparência e comunicação, facilitam a avaliação da eficácia e eficiência da gestão e, conseqüentemente, podem contribuir significativamente para melhorar a actuação dos organismos responsáveis pela gestão das áreas protegidas.

Como já foi mencionado, face ao aumento considerável do número de espaços protegidos nas últimas décadas, um tema cada vez mais discutido nos debates sobre conservação da natureza é o da sustentabilidade financeira das áreas protegidas. O termo pode ser definido como a *capacidade de assegurar a longo prazo recursos financeiros suficientes e a sua alocação apropriada de modo a cobrir todos os custos, directos e indirectos, das áreas protegidas e de garantir a gestão eficaz e eficiente destas com respeito à conservação e aos seus objectivos* (Emerton et al, 2006).

Existe já um amplo consenso quanto ao facto de os recursos humanos, institucionais e financeiros serem insuficientes para a implementação de redes de áreas protegidas e gestão efectiva do crescente número de áreas protegidas e, conseqüentemente, da necessidade de se encontrar novos tipos de financiamento que suplementem os existentes. O financiamento das áreas protegidas decorre em grande parte dos orçamentos alocados pelos Estados para o efeito e de fundos comunitários e internacionais mas, as contribuições por parte do sector privado e organizações não governamentais são cada vez mais uma componente importante do financiamento. Algumas das práticas que têm vindo a ser referenciadas como forma de aumentar ou, pelo menos, manter o financiamento oriundo do Estado visam incluir as áreas protegidas na perspectiva do desenvolvimento sustentável e estabelecer associações entre a conservação da biodiversidade e outros sectores da economia. A elaboração de planos financeiros e de desenvolvimento económico-social e a realização de avaliações económicas dos custos e benefícios das áreas protegidas são exemplos de práticas cada vez mais usadas para captar atenção política e maiores orçamentos. Contudo, face a constrangimentos orçamentais as áreas protegidas não são geralmente consideradas uma prioridade para os Governos o que reforça a ideia de que a combinação de diferentes fontes de financiamento constitui um elemento chave para a sua sustentabilidade (Castro, 2003). Embora a maioria das áreas protegidas seja gerida por autoridades públicas, muitos outros actores podem contribuir significativamente para a integridade destas áreas existindo já diversos mecanismos que promovem essa participação, nomeadamente, instrumentos fiscais, como a atribuição de benefícios fiscais aos que apoiam monetariamente a conservação da biodiversidade ou desenvolvam actividades ou mantenham propriedades (áreas protegidas privadas) que



concorram para a conservação da natureza e fundos para pequenas e médias empresas cuja actividade contribua para a conservação da biodiversidade (ecoturismo, silvicultura sustentável, agricultura biológica, artesanato etc.). O contributo das áreas protegidas privadas no alargamento das redes nacionais de áreas protegidas que decorre, sobretudo, do esforço das ONGA na aquisição de propriedades com valor ecológico elevado é cada vez mais significativo e por isso devem ser criadas condições que reforcem esta tendência. Estas áreas foram definidas no Congresso Mundial sobre Parques da UICN *como parcelas de território de tamanho variável que são 1) predominantemente geridas para conservar a biodiversidade presente; 2) protegidas com ou sem reconhecimento formal por parte do Governo e 3) propriedade de indivíduos, comunidades, corporações ou organizações não governamentais*. A delegação de determinadas responsabilidades a entidades privadas promove também a participação do sector privado e ONGA na gestão das áreas protegidas. A gestão corrente deste tipo de espaços absorve normalmente a maior parte do orçamento disponível impedindo a realização de investimentos em acções de conservação activa, sendo igualmente frequente a inexistência de recursos humanos suficientes para a plena utilização dos recursos financeiros existentes. Ainda assim, a redistribuição dos custos correntes associados às áreas protegidas através da delegação de responsabilidades, não é vulgar, sendo necessário investir na mobilização do sector privado e ONGA e na divulgação de exemplos em que a delegação de responsabilidade a entidades privadas resultou na melhoria da eficácia da gestão das áreas protegidas.

Outros mecanismos que promovem a sustentabilidade financeira das áreas protegidas incluem as taxas turísticas, as taxas de extracção (recursos mineiros, caça, pesca, etc.), os instrumentos de compensação ambiental e ainda o pagamento dos serviços prestados pelos ecossistemas, como seja, a sequestração de carbono, a protecção dos solos ou a recarga de aquíferos. Quanto às taxas turísticas, para além das taxas de acesso podem ser ainda cobradas taxas indirectas, nomeadamente, às estruturas turísticas sendo as receitas adquiridas posteriormente aplicadas em acções de conservação. As taxas de concessão, por exemplo, implicam contratos que concedem ao concessionário direitos de ocupação e uso comercial de um terreno ou instalação sob determinadas condições (Fearnhead, 2003). O turismo é, de facto, um dos grandes valores económicos das áreas protegidas e constitui um motor do desenvolvimento das mesmas pelo que, é cada vez mais comum o estabelecimento de parcerias entre as autoridades das áreas protegidas e outros sectores e agências para criação de oportunidades turísticas. Contudo, apesar das visitas e actividades recreativas e turísticas serem factores que podem contribuir para a criação de benefícios económicos, oportunidades para as comunidades locais e valorização do património natural e cultural e assim proporcionar



um maior interesse na conservação desses valores, os custos ecológicos da comercialização turística podem ser consideráveis e por isso, é crucial uma planificação e gestão rigorosas do sector turístico nas áreas protegidas a par com uma colaboração estreita com os responsáveis pela gestão das áreas protegidas.

A criação de fundos para a conservação da natureza tem demonstrado também constituir um mecanismo muito eficaz de diversificação do financiamento da gestão de áreas protegidas (Castro, 2003).

No entanto, a captação de novos tipos de financiamento não resolve, por si só, os problemas de gestão das áreas protegidas. Normalmente as áreas protegidas dependem de orçamentos alocados centralmente e estão sujeitas a um sistema de receitas centralizado, ou seja, as receitas que possam eventualmente gerar não são retidas nas áreas protegidas mas transferidas para a agência central o que desincentiva os responsáveis pela gestão de gerar receitas. A incorporação dos custos indirectos e de oportunidade nos custos associados à criação e manutenção das áreas protegidas, e a compensação dos que os suportam sob pena de a existência das próprias áreas protegidas não ser aceite é também tida como um elemento fulcral da sustentabilidade das áreas protegidas. O que se verifica, no entanto, é que estes custos ainda são muito negligenciados contribuindo para a conflitualidade entre os objectivos da conservação da natureza e o que são os interesses individuais dos residentes das áreas protegidas. Acresce que a maioria das áreas protegidas opera num ciclo orçamental anual o que dificulta a realização de investimentos de longo prazo concorrendo, tal como os restantes factores mencionados, para que o tipo de investimentos executados não evolua para a sustentabilidade das estruturas das áreas protegidas e das instituições de gestão.

Os instrumentos acima referidos (institucionais, legais, económicos, financeiros e sociais) modelam a *governança* das áreas protegidas na medida em que possibilitam a implementação de modelos de gestão mais ou menos colaborativos ou mesmo privados, e mais ou menos eficazes, eficientes, transparentes e legítimos. Não existe um modelo certo, vários factores determinam qual o modelo mais adequado numa determinada realidade, mas existem princípios que devem ser assegurados, como o da participação pública, independentemente do modelo adoptado. A definição do conceito de *governança* permanece problemática. Graham entende-a como o conjunto de *interacções entre estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidas, como as decisões são tomadas e como é conduzida a participação dos cidadãos e outros grupos de interesse* (2003). Independentemente do caminho que se persiga é consensual que a adopção de princípios de boa *governança* das áreas protegidas é um factor fundamental para a gestão eficaz das áreas protegidas no século XXI (IUCN, 2003).



2. Objectivos

Face ao acréscimo sucessivo, nas últimas décadas, das responsabilidades do Estado Português em matéria de conservação da natureza, ao incumprimento dos compromissos comunitários e internacionais assumidos e à expectativa de reforço das medidas nesta área em 2010, *Ano Internacional da Biodiversidade*, o presente trabalho visa constituir uma reflexão sobre o modelo de gestão de áreas protegidas existente em Portugal nomeadamente no que diz respeito à sua sustentabilidade. Tendo como objectivo principal essa reflexão o trabalho subdivide-se em dois objectivos:

1. Identificar e comparar os modelos de gestão de áreas protegidas de países do Sul da Europa, nomeadamente, Portugal, Espanha, França e Itália.

Os instrumentos legais e institucionais criados nos diferentes países constituem a trave mestra sobre a qual assentam os modelos de gestão pelo que a identificação dos modelos de gestão de áreas protegidas pressupõe realizar, numa primeira fase, o enquadramento legal e institucional relativo às áreas protegidas de cada um dos países objecto de estudo. Quanto aos modelos de gestão, propriamente ditos, pretende-se essencialmente identificar, para cada tipo de categoria de área protegida, os órgãos envolvidos na gestão e relatar como são constituídos, que funções exercem e qual o seu grau de autonomia administrativa e financeira assim como o tipo de planos de gestão consagrados e os mecanismos de intervenção socioeconómica. A análise comparativa dos modelos identificados permitirá reconhecer as suas principais diferenças e similitudes e assim inferir sobre os tipos de *governança* que cada país adoptou.

2. Compreender o enquadramento do novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e Biodiversidade face à análise dos modelos de gestão praticados no Sul da Europa e Reino Unido e identificar as suas fragilidades e potencialidades.

Após a identificação e comparação dos modelos de gestão de áreas protegidas nos cinco países analisados pretende-se identificar quais os pontos de convergência/divergência do modelo de gestão previsto no novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e Biodiversidade com os modelos praticados nos restantes países e assinalar, à luz do estudo realizado, as fragilidades e potencialidades do novo regime.



3. Metodologia

A identificação dos modelos de gestão de áreas protegidas consagrados em Portugal, Espanha, França, Itália e Reino Unido envolveu várias etapas. Numa primeira fase procedeu-se ao enquadramento legal em matéria de conservação da natureza e áreas protegidas de cada país. Esse enquadramento foi feito através da identificação e consulta dos instrumentos, quer vinculativos (legislação primária e subsidiária), quer não vinculativos, (estratégias, planos, programas) mais relevantes para os objectivos do trabalho. Foram analisados os instrumentos de âmbito nacional uma vez que os países objecto de estudo estão comprometidos pelos mesmos instrumentos, com raras excepções referentes a instrumentos de carácter circunscrito. É o caso, por exemplo, da Convenção sobre a Protecção dos Alpes da qual não fazem parte Portugal, Espanha e Reino Unido.

Numa segunda fase foi identificado o quadro institucional de cada país através da consulta electrónica dos *websites* oficiais, quando existentes, dos diversos organismos com responsabilidades em matéria de áreas protegidas. Foi feito um esforço para identificar nesta fase, também as entidades que, mesmo não fazendo parte do aparelho estatal, desempenham um papel importante, directo ou indirecto, na gestão das áreas protegidas dos países analisados.

A identificação dos modelos de gestão de áreas protegidas, propriamente dita, baseou-se, sobretudo, na análise dos instrumentos legais, quer legislativos quer regulamentares, existentes em cada um dos países seleccionados. Posteriormente, foi efectuada uma extensa consulta bibliográfica e electrónica de modo a verificar-se a aplicação dos modelos consagrados nos demais instrumentos.

A informação recolhida foi sistematizada numa tabela, a partir da qual foi realizada a análise comparativa dos modelos de gestão identificados. A elaboração da tabela implicou a definição de critérios com os quais foram confrontados os modelos de gestão das principais categorias de espaços protegidos (parques nacionais, parques naturais, reservas naturais e paisagens protegidas) consagradas em Portugal, Espanha, França e Itália. Deste modo, foram identificadas na tabela as entidades a nível central com responsabilidades na gestão das diferentes tipologias de espaços assim como, as entidades competentes pela gestão directa dos espaços diferenciando-as de acordo com o seu papel na gestão das áreas. Foram ainda identificados os tipos de planos de ordenamento e gestão estabelecidos em cada país, os tipos de financiamento das áreas protegidas e os mecanismos de intervenção socioeconómica. O



caso do Reino Unido, uma vez que prevê designações mecanismos de protecção muito diferentes implicou a elaboração de uma tabela à parte.

Face ao estudo realizado foram identificadas as fragilidades e potencialidades do novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.



4. Identificação dos Modelos de Gestão de Áreas Protegidas

4.1. Portugal

A primeira área protegida portuguesa, a Reserva Ornitológica do Mindelo, foi criada pelos Serviços Florestais a 2 de Setembro de 1957 por iniciativa do Prof. Joaquim Rodrigues dos Santos Júnior, muito antes de a criação de espaços protegidos em Portugal ser consagrada na legislação (N.G. Oliveira, 2009, Março). De facto, a Lei que introduziu pela primeira vez no quadro jurídico interno a possibilidade de atribuir um estatuto de protecção especial a certas áreas, com o objectivo de preservar os valores presentes foi a Lei n.º 9/70, de 19 de Junho, mais de dez anos depois. Esta Lei atribuía ao Governo responsabilidades na promoção da: *“defesa de áreas onde o meio natural deva ser reconstituído ou preservado contra a degradação provocada pelo homem”,* e do *“uso racional e a defesa de todos os recursos naturais, em todo o território, de modo a possibilitar a sua fruição pelas gerações futuras”* e consagrou as noções de parque nacional e de reserva sujeitando as áreas classificadas ao regime florestal obrigatório, total ou parcial. Este diploma previa já a criação de reservas com objectivos distintos reflectindo a política de classificação e gestão de áreas protegidas que vigorava então no resto da Europa. Comissões administrativas com autonomia administrativa, financeira e capacidade jurídica, coadjuvadas por um órgão técnico consultivo e científico, ficaram encarregues de dirigir os parques. As receitas dos parques incluíam: *a) a dotação inscrita no Orçamento Geral do Estado; b) o produto da exploração dos bens móveis e imóveis que lhes pertenciam ou de que tinham a administração; c) o produto das taxas, concessões licenças, autorizações, direitos e receitas cuja cobrança estivesse autorizada; d) a importância das multas e indemnizações cobradas por força da regulamentação; e) quaisquer subvenções públicas ou particulares; subsídios das autarquias e das demais entidades regionais, nacionais ou estaduais; f) heranças e legados.* A indemnização dos proprietários cujos direitos sofressem alguma diminuição de valor devido à imposição de servidões ou restrições administrativas foi também consagrada e em alternativa a esta, foi criada a possibilidade de os proprietários de bens incluídos no perímetro dos parques nacionais e reservas poderem participar em sociedades de economia mista de utilidade turística.



A Lei definia ainda uma série de direitos para os residentes dos parques³.

Nos anos seguintes a Liga para a Protecção da Natureza (LPN), fundada em 1948, a pedido do Ministério das Obras Públicas, elaborou uma lista das zonas e áreas com maior interesse para a protecção da Natureza que foi apresentada em 1973. No início dos anos 80 este trabalho viria a ser recuperado e desenvolvido no âmbito de uma solicitação da EDP para elaboração de um parecer que informasse sobre os locais com menor interesse para a protecção da Natureza onde se pudessem desenvolver empreendimentos hidroeléctricos e implementar linhas de distribuição de energia (Sequeira, 2008).

Ao abrigo da Lei de 1970 foi criado o Parque Nacional da Peneda-Gerês (1971) e várias reservas, como por exemplo, a Reserva da Serra da Arrábida, a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António, a Reserva Botânica do Cambarinho e a Reserva Paisagística de Almada.

Após o 25 de Abril foram criados o Ministério do Equipamento Social e do Ambiente em 1974 e a Secretaria do Estado do Ambiente em 1975. Os objectivos desta Secretaria incluíam: *“a conservação da fauna e flora silvestres” e “a protecção das paisagens naturais primitivas e humanizadas, dos sítios e dos valores culturais, estéticos e históricos neles incluídos”*. O Secretário de Estado do Ambiente superintendia: *a)* a Comissão Nacional do Ambiente (CNA), primeira estrutura do Estado dedicada às questões ambientais criada em 1971 e cujo aparecimento está relacionado com a preparação portuguesa para a Conferência de Estocolmo de 1972 (Queiroz, 1997). Reestruturada aquando da criação da Secretária de Estado a CNA dispunha de dois serviços inovadores: o Fundo Nacional do Ambiente e o Serviço Nacional de Participação das Populações, apoiado por um conselho consultivo com representantes das mais diversas áreas e cujo papel era assegurar a concretização de campanhas de divulgação, participação, e formação da população em geral e da juventude, em particular, em vista à concretização de uma política nacional, regional e local do ambiente; *b)* o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (SNPRPP), responsável pela inventariação de paisagens e sítios, a definição de áreas de protecção, o estudo e protecção das paisagens naturais, primárias e humanizadas, a promoção e orientação da elaboração de planos de ordenamento dos parques nacionais, reservas e paisagens e sítios protegidos, a criação e manutenção de um corpo de guias e vigilantes da natureza e um serviço de manutenção de

³ Direito de preferência na ocupação de cargos e de funções remuneradas em todas actividades exercidas no parque; direito a manterem os contratos de arrendamento dos imóveis que fossem adaptados a fins turísticos; direito a receberem da comissão administrativa do parque uma renda justa pelas propriedades que tendo sido ocupadas em consequência do estatuto do parque sofressem uma quebra de rentabilidade mas não fossem expropriadas; direito de receberem as percentagens que lhes viessem a ser atribuídas nas taxas de acesso ao parque, caça ou pesca ou à exploração das zonas turísticas.



parques nacionais e reservas. Faziam parte do SNPRPP o conselho de planeamento, composto por representantes de diversos ministérios e ao qual competia a promoção da elaboração dos planos e projectos dos parques, reservas, paisagens e sítios protegidos assim como dos programas turísticos, recreativos e culturais, e o conselho científico, constituído por representantes de várias instituições académicas e organismos Estatais. Disponha igualmente de um fundo: o fundo de parques, reservas e património paisagístico; c) o Serviço de Estudos do Ambiente, composto por quatro gabinetes, entre os quais o da Conservação da Natureza e Protecção da Paisagem cujas funções incluíam o planeamento de um sistema, à escala nacional, de conservação da natureza e protecção da paisagem; e por fim d) as Comissões Regionais do Ambiente, cujo papel na promoção de uma acção coordenada por parte de todos os organismos intervenientes no espaço físico tinha como objectivo assegurar a conservação da Natureza e a gestão racional dos recursos naturais.

Com a promulgação da Constituição da República Portuguesa em 1976 é reconhecida a esfera de direito do ambiente.

O número de áreas susceptíveis de serem classificadas aumentou consideravelmente com a publicação do Decreto-Lei n.º 613/76, de 27 de Julho uma vez que o valor estético e cultural das áreas passou a constituir um factor pertinente para a sua classificação. Este decreto veio assim reformular a Lei anterior ampliando os critérios de classificação e adequando-a ao disposto no Decreto-Lei 550/75, de 30 de Setembro. De acordo com este decreto as áreas sujeitas a medidas de defesa e conservação podiam ser classificadas nas seguintes categorias: reservas naturais (integrais e parques nacionais), reservas naturais parciais (biológicas, botânicas, zoológicas, geológicas, aquáticas e marinhas), reservas de recreio, paisagens protegidas, objectos, conjuntos, sítios e lugares classificados e parques naturais. A gestão dos parques e reservas foi atribuída ao SNPRPP em colaboração com as autarquias locais, assembleias de compartes e departamentos de Estado.

Duas novas figuras dirigidas à protecção da avifauna surgiram em 1979 com o Decreto-Lei n.º 264/79, de 1 de Agosto: o refúgio ornitológico e a área ornitológica a recuperar. A gestão destas áreas protegidas de carácter privado foi outorgada aos proprietários. Contudo, o único refúgio ornitológico que viria a ser criado sob este Decreto-Lei foi o de Monte Novo do Roncão (Resolução do Conselho de Ministros n.º 97/91, de 12 de Março) apesar de terem sido apresentados vários pedidos à autoridade nacional quer por iniciativa de municípios, quer de privados (N. G. Oliveira, 2008, Setembro).

Em 1983, o SNPRPP foi substituído pelo Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza (SNPRCN) criado pelo Decreto-Lei nº 49/83, de 31 de Janeiro (Lei Orgânica do Ministério da Qualidade de Vida).



A Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) aprovada em 1987 encontra-se ainda em vigor. O artigo 4º que define as medidas e objectivos a prosseguir assinala claramente a necessidade de estabelecer-se um *continuum naturale* através da constituição de parques e reservas naturais e outras áreas protegidas, corredores ecológicos e espaços verdes urbanos e suburbanos e, de elaborar-se uma estratégia nacional de conservação. O artigo 29º relativo às áreas protegidas, lugares, sítios, conjuntos e objectos classificados estabelece a implementação e regulamentação de uma rede nacional contínua de áreas protegidas e ainda que estas poderão ser de âmbito nacional, regional ou local e que a sua gestão, consoante o âmbito, competirá à administração central, regional ou local.

Em 1992, Portugal assinou a Convenção sobre a Diversidade Biológica assumindo assim o compromisso internacional de concretizar os objectivos da Convenção e agir de acordo com as suas disposições.

O Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, revogou o anterior Decreto-Lei n.º 613/76 e estabeleceu finalmente a Rede Nacional de Áreas Protegidas visando a preservação e/ou recuperação de espécies, habitats, biótopos e formações geológicas, o estabelecimento de reservas genéticas, a investigação, a promoção do desenvolvimento sustentado e ainda a valorização das actividades culturais e económicas tradicionais. Esta Lei definiu quatro categorias de classificação das áreas protegidas de interesse nacional: Parque Nacional, Reserva Natural, Parque Natural e Monumento Natural atribuindo a responsabilidade da sua gestão ao SNPRCN. Além disso, criou a categoria de sítio de interesse biológico para áreas protegidas de estatuto privado e de paisagem protegida para as áreas protegidas de interesse regional e local cuja gestão foi cometida às autarquias locais ou associações de municípios como previsto na Lei de Bases do Ambiente. As propostas de classificação de áreas protegidas, mesmo as de âmbito regional e local, podiam partir de quaisquer entidades públicas ou privadas sendo da responsabilidade do SNPRCN a apresentação das mesmas ao Ministro competente. A classificação era feita posteriormente através de decreto regulamentar. No entanto, o contributo mais significativo deste Decreto-Lei foi ter determinado a obrigatoriedade de os parques nacionais e naturais e as reservas naturais disporem de um plano de ordenamento e respectivo regulamento cuja elaboração foi outorgada ao SNPRCN. Às paisagens protegidas foi também imposta a existência de um plano de ordenamento, equiparado a um plano de pormenor, com as devidas alterações, e correspondente regulamento. Apesar disso e de, mesmo antes da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 19/93, a elaboração de planos de ordenamento das áreas protegidas estar prevista nos respectivos actos de classificação, a mesma não se veio a concretizar nos prazos estabelecidos e muitas áreas protegidas só viriam a dispor de um plano aprovado, mais de 20 anos depois.



Foi consagrada ainda para as categorias de Parque Nacional, Reserva Natural e Parque Natural a criação em cada área protegida de uma comissão directiva, constituída por um Presidente e um vogal propostos pelo SNPRCN e outro nomeado pelas câmaras municipais com jurisdição na área, e de um órgão consultivo de que faziam parte representantes designados por instituições científicas, especialistas de reconhecido mérito e representantes designados pelas câmaras municipais, juntas de freguesia, serviços da administração central e associações de defesa do ambiente e património construído. As comissões directivas passaram a constituir o órgão executivo das áreas protegidas sendo responsáveis pela preparação dos planos e programas anuais e plurianuais de gestão e investimento, a elaboração de relatórios sobre o estado da área protegida e a autorização dos actos e actividades condicionados na área protegida. Ao conselho consultivo, por sua vez, competia a apreciação das propostas de planos, programas e relatórios elaborados pela comissão directiva.

No mesmo ano é criado o Instituto da Conservação da Natureza (ICN) através do Decreto-Lei n.º 193/93, de 24 de Maio, tutelado pelo Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais, e cujos serviços centrais incluíam a direcção de serviços de apoio às áreas protegidas e os serviços locais, as áreas protegidas de interesse nacional.

4.1.1. Enquadramento Legal

O artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa consagra o direito do ambiente como direito fundamental e o artigo 9.º estabelece como tarefa fundamental do Estado a defesa da natureza e do ambiente, a preservação dos recursos naturais e um correcto ordenamento do território.

A Lei de Bases do Ambiente de 1987 e os demais compromissos assumidos quer no âmbito da União Europeia quer no âmbito da Organização das Nações Unidas têm enquadrado toda a legislação produzida sobre conservação da natureza e biodiversidade em Portugal. A ENCNB adoptada pela Resolução do Conselho de Ministro nº 152/2001 e prevista tanto na Lei de Bases do Ambiente como na Convenção sobre a Diversidade Biológica constitui o principal instrumento de referência a nível nacional. A concretização das opções estratégicas consagradas conduziu à adopção de uma série de medidas e à redefinição do regime jurídico da conservação da natureza.

O novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade foi aprovado através do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho consagrando a criação da Rede Fundamental de Conservação da Natureza e do Sistema Nacional de Áreas Classificadas, propostos na ENCNB e ainda da Rede Nacional de Áreas Protegidas Marinhas composta pelas



áreas protegidas delimitadas exclusivamente em águas marítimas e os parques marinhos ou reservas marinhas demarcadas nas áreas protegidas. Recentemente foi aprovada a Portaria n.º 1181/2009, de 7 de Outubro, relativa às áreas protegidas privadas.

Outros instrumentos legais importantes no domínio do desenvolvimento económico-social incluem: a Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/96, 8 de Julho, relativa à implementação de medidas de desenvolvimento sustentável nas áreas protegidas, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/98, de 25 de Agosto, que aprova o Programa Nacional de Turismo da Natureza e o Decreto n.º 117/2009, de 3 de Agosto, referente ao Fundo para a Conservação da Natureza.

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, a Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, procedeu à definição dos instrumentos de gestão territorial e nomeadamente dos de natureza especial, isto é, os planos especiais de ordenamento do território. Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, veio estabelecer o regime jurídico destes instrumentos tendo sido já alterado por diversas vezes, particularmente, pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro, e recentemente pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro. De acordo com estes diplomas, constituem planos especiais de ordenamento do território os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de águas públicas, os planos de ordenamento da orla costeira e os planos de ordenamento dos estuários. Estes planos, de âmbito nacional vinculam entidades públicas e particulares e visam a *“prossecação de objectivos de interesse nacional”* com incidência territorial estabelecendo *“regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais”* e fixando para tal *“os usos e regime de gestão compatíveis”*. São constituídos por um regulamento e peças gráficas necessárias à representação da respectiva expressão territorial e acompanhados por um relatório que justifica a disciplina definida, um relatório ambiental em que são desenvolvidos os efeitos no ambiente decorrente da aplicação do plano e uma planta de condicionantes.

4.1.2. Quadro Institucional

O actual Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, de acordo com a Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro (Lei Orgânica do MAOTDR) é o departamento governamental responsável pela definição, execução e coordenação das políticas de ambiente, ordenamento do território e desenvolvimento regional e portanto fazem parte das suas atribuições *“a preservação do património natural e o bom*

estado do funcionamento dos ecossistemas e a manutenção e fomento da biodiversidade, da conservação da natureza e da protecção e valorização da paisagem”.

O principal órgão consultivo do MAOTDR é o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável ao qual compete, por sua iniciativa ou na sequência de solicitação do MAOTDR ou de outras entidades, emitir pareceres e recomendações sobre todas as questões relativas às políticas de ambiente e desenvolvimento sustentável. Este órgão foi criado em 1997, através do Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, tendo iniciado o seu exercício em Abril de 1998. É composto para além do seu Presidente, por trinta e seis membros designados pelos Governos da República e das Regiões Autónomas e pelos diferentes sectores da sociedade civil.

As atribuições do MAOTDR relativas à conservação da natureza são prosseguidas pelo Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade sob superintendência e tutela do Ministério. A missão e atribuições do ICNB foram definidas no Decreto-Lei n.º 136/2007, de 27 de Abril, e a sua organização interna através da Portaria n.º 530/2007, de 30 de Abril.



Figura 1. Organograma representativo das entidades da administração central de Portugal responsáveis pela conservação da Natureza.

O órgão de consulta, apoio e participação do ICNB é o conselho consultivo, composto pelo Presidente, vice-presidentes e directores dos departamentos do ICNB, dois representantes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses, representantes do sector agro-florestal, das pescas, empresarial, turístico, obras públicas e das OGNA de âmbito nacional e personalidades de reconhecido mérito.

Compete à Comissão de Coordenação Interministerial (CCI) criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/99, de 17 de Maio, a integração da política de conservação da natureza e do princípio da utilização sustentável da biodiversidade nas diversas políticas sectoriais.



4.1.3. Estratégias e Planos

Em 1993, Portugal ratificou a Convenção sobre a Diversidade Biológica através do Decreto n.º 21/93, de 21 de Junho, tendo adoptado em 2001, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (Resolução do Conselho de Ministro nº 152/2001), cumprindo assim o disposto na Convenção e na Lei de Bases do Ambiente.

A ENCNB, cuja vigência termina em 2010, estabelece dez opções estratégicas sendo que as opções 2) e 3) dizem respeito directamente às áreas protegidas. A opção n.º 2 prevê a constituição de uma Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN) e de um Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). A RFCN visa a integração do património e recursos naturais que apresentam um especial estatuto jurídico de protecção e gestão e é constituída por “a) as áreas protegidas previstas na Rede Nacional de Áreas Protegidas; b) os sítios e zonas da Lista Nacional de Sítios e Zonas de Protecção Especial, integrados no processo da Rede Natura 2000; c) as áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais; d) a Reserva Ecológica Nacional (REN); e) o Domínio Público Hídrico (DPH) e f) a Reserva Agrícola Nacional (RAN)”. Por sua vez, o SNAP refere-se ao conjunto de áreas classificadas quer ao abrigo do Decreto-Lei n.º19/93, quer ao abrigo de acordos comunitários ou internacionais, independentemente da sua sobreposição. Segundo a ENCNB uma nova Lei-Quadro da Conservação da Natureza deveria ser elaborada no prazo de um ano no sentido de se definir o regime jurídico fundamental da conservação da natureza e se estruturar o SNAP.

A opção n.º 3 relativa à promoção e valorização das áreas protegidas e à conservação do seu património natural, cultural e social assinala a importância do desenvolvimento local sustentável, nomeadamente, do turismo da natureza e das actividades económicas tradicionais como forma de assegurar o desenvolvimento económico e social das populações e assim inverter o processo de desertificação destas áreas. É aconselhada a revisão e o aperfeiçoamento do modelo de atendimento e apoio dos visitantes das áreas protegidas e o desenvolvimento do Programa Nacional de Turismo da Natureza (Resolução do Conselho de Ministros nº112/98, de 25 de Agosto) de modo a serem criadas as estruturas necessárias de alojamento e de apoio tais como parques de merendas, miradouros, observatórios, percursos temáticos interpretativos e actividades de animação ambiental. Concomitantemente, é referido um elevado número de acções a desenvolver relacionadas com a gestão das áreas protegidas nas áreas de conservação da natureza *in-situ*, educação e sensibilização ambiental, prevenção dos fogos florestais, pesquisa e recuperação do património cultural.



A opção estratégica n.º 6, relativa à promoção da integração da política de conservação da Natureza na política do ordenamento do território e nas diferentes políticas sectoriais, deve ser também referida já que o impacto de sectores como o desenvolvimento regional, a agricultura, a pesca, as florestas, o turismo e o ordenamento do território na conservação da natureza e especialmente nas áreas protegidas é relevante. Ao nível da política regional a crescente importância que é atribuída às questões ambientais e, particularmente, à promoção da conservação e utilização sustentável da diversidade biológica nos planos e programas de desenvolvimento regional, e as preocupações relativas à coesão territorial e atenuação dos desequilíbrios de desenvolvimento são consentâneas com a Estratégia. Neste âmbito, é recomendada a promoção do desenvolvimento rural sustentável através do desenvolvimento de parcerias envolvendo os agentes locais e as administrações local e central e intensificado o combate à desertificação com manifestos benefícios para a conservação da natureza dentro e fora das áreas protegidas. Em relação à política agrícola, em consonância com a política regional, é enfatizado o interesse das zonas rurais e dos sistemas agrícolas tradicionais para a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável. Outras áreas de actuação prioritárias referidas são a preservação do património genético de raças autóctones e variedades vegetais tradicionais, e a adopção de sistemas de produção compatíveis com a preservação dos recursos naturais. As medidas sugeridas para a prossecução destes objectivos incluem novamente a promoção do desenvolvimento rural sustentável através da aplicação dos instrumentos de política sectorial previstos, o incentivo à adesão aos apoios consagrados nas medidas agro-ambientais, a divulgação de manuais de boas práticas, a sensibilização dos proprietários rurais e a promoção dos recursos genéticos agrícolas.

No âmbito da política florestal, o modelo de gestão das florestas preconizado pela Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto) e do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa (Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/99, de 18 de Março) é considerado em harmonia com os objectos da conservação da natureza. É destacada a importância dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), criados pela Lei de Bases, para a protecção da diversidade biológica sendo assinalada a importância de os adequar a cada tipo de *habitat* ou espécie protegida devendo desenvolver modelos de organização territorial específicos para as florestas produtivas inseridas em áreas protegidas ou classificadas. Também neste sector é aconselhada a divulgação dos modelos de gestão florestal sustentável através da criação de códigos de boas práticas florestais e faz-se ainda referência à relevância da prevenção e combate aos fogos florestais e à conservação dos montados. Outro sector decisivo é o do Turismo, destacando-se na ENCNB a indispensabilidade de potenciar o turismo rural, o ecoturismo, de que faz parte o turismo da



natureza, e outras formas de turismo assentes na valorização e divulgação do património natural uma vez, que o desenvolvimento de projectos nestas áreas pode contribuir, decisivamente, para a inversão do processo de desertificação do interior e para o desenvolvimento sustentável. Mais uma vez é vinculada a importância de elaborar códigos de conduta e criar mecanismos de certificação.

A implementação dos modelos preconizados nos diferentes sectores é dramática na gestão das áreas protegidas e por isso não podiam deixar de ser referidos.

4.1.4. Gestão das áreas protegidas: o novo regime jurídico

Actualmente 7,8 % do território terrestre de Portugal Continental português faz parte da Rede Nacional de Áreas Protegidas. Esta é constituída por: Parques Nacionais, Parques Naturais, Reservas Naturais, Paisagens Protegidas e Monumentos Naturais de âmbito nacional, regional ou local, consoante o caso, à excepção dos Parques Nacionais exclusivamente de âmbito nacional, e áreas de estatuto privado designadas áreas protegidas privadas.

De acordo com o Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Julho, entende-se por Parque Nacional uma *“área que contenha maioritariamente amostras representativas de regiões naturais características, de paisagens naturais e humanizadas, de elementos de biodiversidade e de geossítios, com valor científico, ecológico e educativo”*; Parque natural: *“uma área que contenha predominantemente ecossistemas naturais ou seminaturais, onde a preservação da biodiversidade a longo prazo possa depender da actividade humana, assegurando um fluxo sustentável de produtos naturais e de serviços”*; Reserva Natural: *“ uma área que contenha características ecológicas, geológicas e fisiográficas, ou outros atributos com valor científico, ecológico ou educativo, e que não se encontre habitada de forma permanente ou significativa”*; Paisagem Protegida *“ área que contenha paisagens resultantes da interacção harmoniosa do ser humano e da natureza, e que evidenciem grande valor estético, ecológico ou cultural”*; e por fim por Monumento Natural: *“uma ocorrência natural contendo um ou mais aspectos que, pela sua singularidade, raridade ou representatividade em termos ecológicos, estéticos, científicos e culturais, exigem a sua conservação e a manutenção da sua integridade”*. Podem ser demarcadas zonas de protecção integral, sujeitas a expropriação, e zonas de protecção dirigidas nos actos de classificação das áreas protegidas

O ciclo de degradação e desinvestimento na política de conservação da natureza e da biodiversidade nos últimos anos em Portugal, aliás reconhecido no Programa do XVII Governo, incentivou a criação de um novo regime económico e financeiro da conservação da natureza e neste aspecto o Decreto-Lei apresenta, de facto, um carácter reformista. O novo regime



compreende instrumentos contratuais, instrumentos de compensação ambiental, o Fundo para a Conservação da Natureza e as Taxas e Receitas Patrimoniais.

Quanto aos instrumentos contratuais estabelece que se referem à participação das autarquias, do sector privado, das organizações representativas da sociedade civil ou outras entidades públicas em acções de conservação activa ou de suporte ou financiamento do Sistema Nacional de Áreas Classificadas e que podem adoptar a forma de parcerias, acordos, contratos de gestão e de concessão ou ainda outra tipologia.

O Fundo para a Conservação da Natureza visa apoiar a gestão da infra-estrutura básica de suporte à conservação da natureza das áreas que compõem a RFCN e foi criado, posteriormente, pelo Decreto-Lei n.º 117/2009, de 3 de Agosto. Os objectivos do Fundo são: *apoiar projectos da conservação da natureza e da biodiversidade no território abrangido pela RFCN; incentivar projectos de conservação de espécies ameaçadas em Portugal; promover iniciativas de comunicação, divulgação e visitação das áreas protegidas; criar, ou contribuir para, mecanismos financeiros específicos de apoio ao empreendedorismo nas áreas do SNAC com relevância para a conservação da natureza; apoiar acções específicas de investigação aplicada e de demonstração em conservação da natureza, acções de renaturalização de áreas degradadas da RFCN, a aquisição ou arrendamento, por entidades públicas, de terrenos com importância para a conservação da natureza e acções de educação e sensibilização para a conservação da natureza e biodiversidade e por fim participar em fundos ou sistemas de créditos de biodiversidade.* São receitas deste fundo: as dotações do Orçamento do Estado, o produto de taxas, contribuições ou impostos que lhe sejam afectos, a percentagem do valor das coimas que lhe venha a ser afecta por lei, o produto de doações, heranças, legados ou contribuições mecénicas; os rendimentos provenientes de aplicações financeiras ou investimentos; as receitas provenientes dos instrumentos de compensação ambiental; o produto da alienação, oneração ou cedência temporária de bens ou direitos do seu património.

A aplicação de taxas ao acesso e visita às áreas integradas no SNAC que sejam titularidade do Estado e se encontrem sob a sua gestão visa o financiamento da conservação da natureza e o controlo do impacto da presença humana nessas áreas, devendo o seu produto ser preferencialmente aplicado em acções com incidência na respectiva área classificada. Foi também incluída a cobrança de taxas, por parte do ICNB, pela disponibilização de quaisquer bens ou serviços a particulares, nomeadamente a utilização de equipamentos, prestação de serviços de formação e informação ou disponibilização de serviços de transporte e acompanhamento.



Todas as áreas protegidas, independentemente do seu carácter, são abrangidas pela Resolução do Conselho de Ministro n.º 102/96, de 8 de Julho, que consagra uma lista de medidas concretas para o desenvolvimento sustentável das áreas protegidas. Tais medidas foram divididas em dois grupos, um primeiro destinado a melhorar a qualidade de vida dos residentes de áreas protegidas e que inclui medidas relacionadas com o abastecimento de água e saneamento básico, saúde, educação e melhoria do ambiente urbano, e um segundo dirigido ao apoio das actividades económicas nas áreas protegidas e que abrange apoios e financiamentos destinados à promoção de actividades agrícolas, florestais, pesca e às práticas turísticas, associativismo local, comercialização e certificação de origem de produtos tradicionais e investigação com vista ao aprofundamento do conhecimento dos habitats naturais. Estas e outras medidas devem ser implementadas por todos os departamentos governamentais em articulação com o Ministério do Ambiente. É estabelecido ainda que deve ser dada prioridade à aprovação de *'projectos de desenvolvimento económico e conducente à criação de emprego no interior das áreas protegidas'*.

4.4.4.1. Áreas Protegidas de Interesse Nacional

Tabela 1. Número e superfície terrestre (ha) das áreas protegidas de Interesse Nacional em Portugal
(*Decreto-Lei n.º 142/2008 estipula a reclassificação de 6 sítios classificados na tipologia de monumento natural).

	Número	Superfície (ha)
Parque Nacional	1	69.592,50
Parque Natural	13	584.464,99
Reserva Natural	9	71.452,55
Paisagem Protegida	2	1.924,9
Monumento Natural	7 (+6) *	-

A gestão das áreas protegidas de âmbito nacional é da competência do ICNB cuja orgânica estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 136/2007 visou a passagem de um tipo de gestão maioritariamente administrativo dos territórios classificados para a concretização de uma gestão activa dos mesmos e a melhoria e aumento da eficiência da capacidade de acção e de intervenção no território classificado. Com este intuito, foram abolidas as comissões directivas das áreas protegidas e adoptado um modelo assente na existência de um nível intermédio de gestão das áreas classificadas e nos conselhos estratégicos de cada área protegida.



Concretizando o modelo previsto foram criados quatro Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas (DGAC): DGAC – Norte⁴; DGAC – Centro e Alto Alentejo⁵; DGAC – Litoral de Lisboa e Oeste⁶ e DGAC – Sul⁷, aos quais foi outorgada a responsabilidade de gerir directamente as áreas protegidas de interesse nacional integradas no departamento. Os DGAC devem assegurar localmente o relacionamento com as entidades públicas, sobretudo nas áreas da agricultura, caça, pesca, floresta, aquicultura e domínio hídrico, desenvolver e simplificar o relacionamento com as populações residentes nas áreas classificadas, executar os programas de visitação, sinalização, infra-estruturação, animação, educação e sensibilização, desenvolver localmente parcerias e garantir a execução das acções necessárias ao nível da vigilância, fiscalização, monitorização, investigação, prevenção, detecção de fogos florestais etc.

Os conselhos estratégicos, por sua vez, integram um representante do ICNB, representantes designados pelas instituições científicas e especialistas nos domínios da conservação da natureza e representantes escolhidos pelos serviç os da administração central, câmaras municipais, juntas de freguesias e ONGAs e desempenham o papel anteriormente desempenhado pelos conselhos consultivos, ou seja, a apreciação das propostas de planos, dos programas anuais e plurianuais de gestão, dos relatórios eventualmente elaborados e qualquer assunto com interesse para a área protegida.

Os custos associados à gestão corrente das áreas protegidas em Portugal são financiados essencialmente através do orçamento do ICNB mas também de outras identidades públicas com responsabilidade nas áreas.

O orçamento de funcionamento do ICNB engloba o orçamento de estado e as receitas próprias destinando-se, essencialmente, a garantir o pagamento dos encargos com o funcionamento das instalações, remunerações e outros abonos a funcionários. O orçamento PIDDAC (Plano de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central) destina-se, por sua vez, a projectos de investimento e   constituído pelo orçamento de estado atribuído, fundos comunitários e outras fontes nacionais. O orçamento PIDDAC do ICN e desde 2008 do ICNB, depois de 2001 e 2002, anos em que sofreu um significativo aumento sobretudo

⁴ áreas abrangidas pelo DGAG-Norte: Parque Nacional da Peneda-Ger s; Parque Natural de Montesinho; Parque Natural do Douro Internacional; Parque Natural do Alv o; Parque Natural do Litoral Norte;

⁵ áreas abrangidas pelo DGAG-Centro e Alto Alentejo: Parque Natural da Serra da Estrela; Parque Natural do Tejo Internacional; Parque Natural da Serra de São Mamede; Reserva Natural da Serra da Malcata;  rea de Protegida da Serra do Açor;

⁶ áreas abrangidas pelo DGAC-Litoral de Lisboa e Oeste: Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros; Parque Natural de Sintra Cascais; Parque Natural da Arr bida; Reserva Natural da Berlenga;  rea de Paisagem Protegida da Arriba F ssil da Costa da Caparica;

⁷ áreas abrangidas pelo DGAG-Sul: Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina; Parque Natural do Vale do Guadiana e Parque Natural da Ria Formosa.



devido a um acréscimo das dotações de fundos comunitários, foi consideravelmente diminuído (tabelas 3, 4 e 6) sendo que o orçamento disponível em 2007 foi reduzido face ao ano anterior em cerca de 50%. O orçamento de funcionamento tem por outro lado aumentado (tabelas 2 e 5).

De acordo com o relatório do Tribunal de Contas n.º 36/08, a taxa de execução do PIDDAC entre 2002 e 2007 foi, em média, de 60%, tendo o ano de 2007 se destacado, com apenas 49%. O grande afastamento entre as verbas disponibilizadas e a execução é justificado pela carência de meios humanos e financeiros, a reestruturação orgânica do ICN em 2007, o acréscimo de atribuições cometidas à autoridade nacional para a conservação da natureza e a atrasos ocorridos nas candidaturas e reembolsos dos projectos co-financiados. Constate-se, contudo, que os recursos humanos do ICNB têm diminuído sucessivamente nos últimos anos (tabela 7).

Tabela 2. Orçamento de Funcionamento do ICN (em €).

2003	2004	2005	2006	2007
14.773.492	14.293.961	≈15.008.000	16.432.501	16.645.328

Tabela 3. Orçamento PIDDAC atribuído ao ICN, sem cativações (em €).

2003	2004	2005	2006	2007
26.847.938	25.377.222	29.628.378	23.643.920	11.434.926

Tabela 4. Orçamento PIDDAC disponível do ICN, após cativações (em €).

2003	2004	2005	2006	2007
25.039.721	13.354.807	24.989.154	23.198.062	11.434.926

Tabela 5. Orçamento de funcionamento do ICNB (em €).

2008	2009
16.807.776	17.956.804

Tabela 6. Orçamento PIDDAC disponível do ICNB (em €).

2008	2009
11.078.893	11.690.191

Os parques nacionais e parques naturais dispõem obrigatoriamente de um plano de ordenamento, já as reservas naturais e paisagens protegidas dispensam a elaboração destes planos excepto quando o respectivo decreto regulamentar de criação o exija. A elaboração dos planos de ordenamento das áreas protegidas adoptada ainda pelo ICN abrange três fases: caracterização, diagnóstico e proposta de ordenamento (Armindo, 2008). Resultam deste processo: o regulamento da área protegida, a planta de ordenamento e de condicionantes, o



relatório, o plano operacional de gestão ou de execução e plantas complementares. Nos planos operacionais de gestão e de execução são explicitados por temas os objectivos gerais, específicos, descritas as medidas e acções que concretizam os objectivos definidos e ainda os intervenientes e/ou parceiros (universidades, autarquias, institutos e empresas públicas, associações locais, ONGs, população) para implementação da acção, a estimativa dos custos, o período previsto de execução e a prioridade relativa de cada uma das acções ou medidas estabelecidas. Os temas principais são: gestão do património natural, promoção do desenvolvimento sustentável e informação, comunicação e educação ambiental. Actualmente, todas as áreas protegidas de âmbito nacional, à excepção dos monumentos naturais para os quais nunca foi prevista a elaboração de planos de ordenamento especial, dispõem de um plano de ordenamento (ICNB, 2009).

Tabela 7. Recursos Humanos do ICN e ICNB desde 2003.

Anos	Recursos Humanos
2003	805
2004	768
2005	744
2006	711
2007	690
2008	685
2009	678

No âmbito do desenvolvimento do Programa Nacional de Turismo da Natureza de 1998 foi elaborado o Programa de Visitação e Comunicação. De acordo com os dados do ICNB o número registado de visitantes das áreas protegidas ronda os 215.500/ano, contudo, este valor uma vez que se baseia apenas no número de visitantes que contacta com estruturas pertencentes ao ICNB constitui muito provavelmente uma estimativa muito inferior ao número real de visitantes das áreas protegidas.

A vigilância e fiscalização nas áreas protegidas realizada pelos Vigilantes da Natureza e Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) são manifestamente insuficientes já que se verifica que o número de vigilantes em cada área é reduzido: existem 125 vigilantes para a totalidade do território continental.

Relativamente às acções de monitorização possuem um carácter pontual que não permite, portanto, avaliar a evolução do estado de conservação dos valores naturais e o resultado das acções realizadas (ICNB, 2009).



Quanto à vertente do desenvolvimento económico sustentável das áreas protegidas, as acções desenvolvidas registadas são escassas e de pouco alcance. A promoção da manutenção dos sistemas tradicionais de exploração dos recursos naturais depende sobretudo da aplicação das Medidas Agro Ambientais no âmbito do Plano de Desenvolvimento Rural 2007-2013 (PRODER), no entanto, verifica-se que a adesão a estas medidas por parte dos agricultores é muito reduzida (ICNB, 2009).

Como salienta o Relatório Nacional de Avaliação Intercalar da Execução da ENCNB, a inexistência de instrumentos de avaliação da eficácia de gestão nas áreas protegidas impede a apreciação dos resultados dos investimentos efectuados e acções desenvolvidas o que limita significativamente a tomada de decisões e a melhoria dos processos de gestão nas áreas protegidas.

4.4.4.2. Áreas Protegidas de Interesse Regional e Local

A classificação das áreas protegidas de âmbito regional ou local é feita por acto do órgão deliberativo do município ou associação de municípios, sob proposta dos respectivos órgãos executivos e a sua gestão compete às associações de municípios ou aos respectivos municípios. Foi consagrada no novo regime a possibilidade das tarefas de gestão das áreas protegidas de âmbito regional e local assim como o exercício de acções de conservação activa e de suporte serem contratualizadas com entidades públicas ou privadas.

Este tipo de áreas protegidas não implica a elaboração de planos de ordenamento sendo-lhes aplicável o regime definido nos respectivos actos de criação e nos planos municipais de ordenamento do território.

Actualmente, existem quatro áreas de âmbito regional, criadas sob o Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro: a Paisagem Protegida da Serra de Montejunto, de Corno do Bico, da Albufeira de Azibo e a das Lagoas de Berliandes e São Pedro de Arcos. Em breve será criada a Paisagem Protegida de Vila do Conde de modo à adequar ao disposto no artigo 49.º do Decreto-Lei 142/2008 a Reserva Ornitológica de Mindelo.

Sob o novo regime de conservação da natureza foram já criadas duas reservas de âmbito local: a Reserva Natural Local do Estuário do Douro e a Reserva Natural Local do Paul da Tornada. A primeira é gerida pelo Parque Biológico de Gaia, uma empresa municipal e a segunda pela Associação Pato, uma associação não governamental ambiental que em 1997 celebrou um contrato de arrendamento com os proprietários do Paul da Tornada tornando-se responsável pela gestão desta zona húmida.



4.4.4.3. *Áreas Protegidas Privadas:*

A gestão das áreas protegidas privadas é da responsabilidade dos proprietários, titulares de direitos reais de gozo, organizações não governamentais ou pessoas colectivas que apresentem o requerimento de designação ao ICNB e com o qual estabeleçam um protocolo de gestão. Este protocolo define as acções de conservação a concretizar assim como as condicionantes a que área está sujeita e que podem condicionar a autorização do ICNB as acções, actos ou actividades susceptíveis de prejudicar a biodiversidade, o património geológico ou outras características das áreas protegidas. Todos os anos a entidade responsável pela gestão da áreas tem que apresentar junto do ICNB um relatório de execução do protocolo de gestão em que devem constar as acções desenvolvidas e qual o seu contributo para o cumprimento dos objectos fixados. Periodicamente o ICNB avalia a manutenção dos pressupostos de classificação e o cumprimento do protocolo de gestão.



4.2. Espanha

Espanha foi um dos países da Europa, a par da Suécia e Suíça, pioneiros na criação de espaços protegidos. A primeira Lei, a *Ley de Parques Nacionales*, criada com o objectivo de salvaguardar valores estéticos e paisagísticos, foi publicada a 8 de Dezembro de 1916, tendo sido declarados dois anos mais tarde os primeiros parques nacionais espanhóis: Montaña de Covadonga e Valle de Ordessa.

Nesta fase o modelo de conservação seguia o existente nos Estados Unidos e consistia, portanto, na criação de “ilhas” de conservação que constituíssem locais de contemplação da natureza selvagem e onde era proibido qualquer tipo de intervenção.

Nos finais dos anos 20 e princípio dos anos 30 foram declarados vários novos espaços sob uma inovadora figura de protecção designada *Sitio Natural de Interés Nacional*, criada em 1927 por Decreto, como complemento e alternativa aos parques nacionais cuja política de não-intervenção criava vários problemas (Europarc-Espanha, 2002).

Em 1957 é aprovada a *Ley de Montes* com um capítulo dedicado aos parques nacionais que derogou a anterior *Ley de Parques Nacionales* e que estabeleceu a importância dos factores ecológicos ao lado dos meramente históricos e paisagísticos na declaração dos novos parques. A nova lei atribuiu ainda à administração florestal a gestão dos parques nacionais.

Nos anos seguintes a legislação urbanística adquiriu uma importância assinalável tendo sido estabelecido em 1972 com base na *Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* de 1956 o primeiro parque natural de Espanha: o Parque Natural de Sant Llorenç del Munt i L'Obac (Europarc-Espanha, 2002).

Em 1975 é promulgada a *Ley de Espacios Naturales Protegidos (Ley 15/1975, de 2 de Maio)* que criou três novas figuras de protecção dos espaços naturais: *Parque Natural*, *Reserva Integral de Interés Científico y Paraje Natural de Interés Nacional* e que atribuiu à extinta ICONA (*Instituto para la Conservación de la Naturaleza*) a administração dos mesmos. Esta Lei refere pela primeira vez a importância de elaborar um documento onde fossem definidas as linhas de actuação e regulação a aplicar nos espaços classificados. O primeiro Plano de Uso e Gestão surge, contudo, apenas aquando da promulgação da Le9 9/1978, de 28 de Dezembro, de Reclassificação de Donña (Europarc-Espanha, 2002).

Em 1978 com a publicação da Constituição Espanhola estabelece-se em Espanha um modelo de Estado descentralizado, segundo o qual cada região é convertida numa comunidade autónoma com governo próprio, parlamento autonómico, tribunais regionais e um Estatuto de Autonomia onde são definidas as competências que pode assumir. Desde



então o Estado tem transferido paulatinamente competências para as Comunidades Autónomas podendo, portanto, estas legislar nas mais diversas áreas de modo diferente ao resto de Espanha.

Em 1989, após quase catorze anos de vigência, a *Ley 15/1975* foi substituída pela *Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de Flora y Fauna Silvestres* que veio colmatar a ausência de um regime jurídico de protecção dos recursos naturais fora das áreas protegidas e actualizar a legislação no âmbito da conservação da natureza face à repartição das competências entre o Estado e as Comunidades Autónomas entretanto consagrada. Relativamente aos espaços protegidos a Lei de 1989 reúne nas seguintes categorias as figuras criadas pela Lei de 2 de Maio: Parques Nacionais, Parques Naturais, Reservas Naturais, Monumentos Naturais e Paisagens Protegidas.

São introduzidos nesta lei os conceitos de zona periférica de protecção destinada a evitar impactos ecológicos ou paisagísticos do exterior e de área de influência socioeconómica constituída pelos municípios existentes no espaço protegido e na zona periférica de protecção e que prevê um regime económico e compensatório adequado ao tipo de limitações impostas pelo regime de protecção do espaço. O Plano de Uso e Gestão volta a ser reconhecido como principal instrumento de gestão mas somente para os Parques servindo para fixar as normas gerais de uso e gestão dos Parques e prevalecendo sobre o planeamento urbanístico. Um dos contributos mais significativos da Lei de Conservação dos Espaços Naturais e da Flora e Fauna Selvagens foi, no entanto, a criação de um outro instrumento inovador de ordenamento dos recursos naturais, o Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais (PORN). Este tipo de plano englobava vários objectivos nomeadamente: assinalar o estado de conservação dos recursos e ecossistemas, determinar as limitações necessárias com vista a garantir a sua conservação, aplicar os regimes de protecção existentes quando caso disso, promover a aplicação de medidas de conservação, restauro e melhoria dos recursos naturais e ainda formular critérios orientadores das políticas sectoriais e de ordenamento das actividades económicas, sociais, públicas e privadas. Este instrumento, de carácter vinculativo, permitiria assim a integração da planificação dos recursos naturais num contexto territorial mais amplo que o das áreas protegidas e nomeadamente estabelecer redes ou sistemas de espaços protegidos bem estruturados, um dos aspectos cruciais para a eficácia e bom funcionamento das políticas de espaços protegidos (Europarc-Espanha, 2002). Esta lei tornou mesmo obrigatória a elaboração destes instrumentos ao torná-la um requisito da classificação de Parques e Reservas Naturais. Contudo, a maioria das Comunidades Autónomas procedeu à elaboração dos PORN apenas para cumprir o requisito mencionado coincidindo por isso a maioria dos PORN produzidos com os limites dos espaços protegidos o que impediu a plena concretização dos objectivos da Lei.



Os PORN tornaram-se mesmo em várias Comunidades Autónomas os principais instrumentos de gestão de áreas protegidas em lugar de constituírem instrumentos de ordenamento do território de carácter mais amplo.

Segundo esta lei a classificação e gestão destes espaços protegidos torna-se competência das Comunidades Autónomas em que se encontram permanecendo o Estado responsável pela gestão somente dos Parques Nacionais, integrados na Rede de Parques Nacionais. O mesmo artigo estabelece ainda que as Comunidades Autónomas podem criar normas adicionais de protecção em matéria de meio ambiente nomeadamente a definição de categorias de protecção de espaços protegidos diferentes das previstas na mesma lei. Assim, a maioria das Comunidades desenvolveu leis próprias nesta área dando origem a uma considerável diversidade de figuras de protecção e de instrumentos de planeamento e gestão de áreas protegidas em Espanha.

A Lei Estatal de 1989, antes de ser substituída, sofreu algumas alterações mas as únicas dignas de registo no âmbito deste trabalho são as que resultam da *Ley 41/1997, de 5 de Novembro*. O Tribunal Constitucional Espanhol declarou através da Sentença 102/1995, de 2 de Junho a nulidade da disposição adicional quinta da Lei 4/1989 que declara normas básicas entre outros o artigo 22.1, o qual atribuía ao Estado a gestão exclusiva dos Parques Nacionais. Tal sentença veio impor a necessidade de criar um regime jurídico que consagrasse a participação das Comunidades Autónomas na gestão dos Parques Nacionais. A *Ley 41/1997* veio estabelecer esse regime redigindo o capítulo IV do Título III relativo aos Parques Nacionais da Lei de 1989. São criadas assim as Comissões Mistas de Gestão. Outro dos aspectos importantes que esta lei introduziu no âmbito ainda dos Parques Nacionais foi a atribuição de um maior peso à necessidade de assegurar o desenvolvimento sustentável das populações que vivem nestes espaços protegidos prevendo para isso uma série de ajudas técnicas, económicas e financeira.

Em 2007, o regime jurídico da Rede de Parques Nacionais de Espanha foi novamente alterado e a Lei 4/1989 substituída. A Estratégia Nacional de Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, entretanto elaborada, constituiu um guia para as alterações que foram introduzidas pela nova lei.

4.2.1. Enquadramento Legal

A Constituição Espanhola de 1978 prevê no seu artigo 45.º que todos os cidadãos têm o direito de desfrutar de um meio ambiente adequado ao seu desenvolvimento pessoal assim como o dever de o conservar cabendo aos poderes públicos velar pela utilização racional dos



recursos naturais com vista a proteger e melhorar a qualidade de vida e a defender e restaurar o meio ambiente apoiando-se na solidariedade colectiva. O artigo 149.1.23.º estabelece que a legislação básica sobre protecção do meio ambiente é da competência exclusiva do Estado podendo as Comunidades Autónomas estabelecer normas adicionais de protecção. E finalmente, o artigo 148.1.9.º assinala que a gestão da protecção do meio ambiente constitui umas das competências que as Comunidades podem assumir.

Apesar da pluralidade e diversidade de situações que se gerou em Espanha basicamente o suporte legislativo aplicável aos espaços protegidos baseia-se ou em legislação específica de conservação da natureza ou num modelo misto que utiliza também legislação urbanística. O sistema baseado em legislação específica de conservação da natureza seguiu fundamentalmente a Lei Estatal de 1989. As Comunidades Autónomas que utilizam o modelo misto recorrem, por sua vez, a legislação urbanística para estabelecer áreas de protecção básica e a legislação de conservação da natureza nos espaços que exigem uma gestão mais activa.

Tabela 8. Identificação das leis regionais desenvolvidas em Espanha por Comunidade Autónoma.

Comunidade Autónoma	Lei Regional	Comunidade Autónoma	Lei regional
Andaluzia	<i>Ley 2/1989, de 18 de julio</i>	Navarra	<i>Ley Foral 9/1996, de 17 de junio</i>
Aragão	<i>Ley 6/1998, de 19 de mayo</i>	Comunidade Valenciana	<i>Ley 11/1994, de 27 de diciembre</i>
Cantábria	<i>Ley 4/2006, de 19 de mayo</i>	Galiza	<i>Ley 9/2001, de 21 de agosto</i>
Castela e Leão	<i>Ley 8/1991, de 10 de mayo</i>	Ilhas Baleares	<i>Ley 5/2005, de 26 de mayo</i>
Castela-La Mancha	<i>Ley 9/1999, de 26 de mayo</i>	Ilhas Canárias	<i>Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo</i>
Catalunha	<i>Ley 12/1985, de 13 de junio</i>	Rioja	<i>Ley 4/2003, de 23 de março</i>
Principado das Astúrias	<i>Ley 5/1991, de 5 de abril</i>	País Basco	<i>Ley 16/1994, de 30 de junio</i>
Comunidade de Madrid	<i>Ley 4/1989, de 27 de marzo</i> <i>Ley 7/1990, de 28 de junio</i> <i>Ley 16/1995, de 4 de mayo</i>	Região de Múrcia	<i>Ley 4/1992 de 30 de julio,</i> <i>Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio</i>
Estremadura	<i>Ley 8/1998, de 26 de junio</i>		

A *Ley 5/2007, de 3 de abril* definiu o novo regime jurídico aplicar à Rede de Parques Nacionais de Espanha atribuindo exclusivamente às Comunidades Autónomas a gestão dos Parques Nacionais que se encontrem nos respectivos territórios criando, contudo, uma série de mecanismos no sentido de garantir a cooperação interadministrativa e a comunicação e intercâmbio de experiências entre o colectivo de pessoas que trabalham na rede visando assim a obtenção de sinergias

A *Ley 42/2007, de 13 de diciembre*, do Património Natural e da Biodiversidade substituiu a anterior Lei de 1989 estabelecendo o novo regime jurídico básico da conservação, uso



sustentável, melhoria e restauro do património natural e biodiversidade em Espanha. A Lei visa a:

- a) Manutenção dos processos ecológicos e sistemas vitais básicos;
- b) Conservação da biodiversidade e da geodiversidade;
- c) Utilização ordenada dos recursos para garantir o aproveitamento sustentável do património natural e em particular, das espécies e ecossistemas, e o seu restauro ou melhoria;
- d) Conservação e preservação da variedade, singularidade, e beleza dos ecossistemas naturais da diversidade geológica e da paisagem.
- e) Integração dos requerimentos da conservação, uso sustentável, melhoria e restauração do património natural e da biodiversidade nas políticas sectoriais;
- f) Prevalência da protecção ambiental sobre o ordenamento do território e urbanismo;
- g) Precaução nas intervenções que possam afectar o espaços naturais e/ou as espécies selvagens;
- h) Informação e participação dos cidadãos na elaboração e execução das políticas públicas;
- i) Contribuição dos processos de melhoria na sustentabilidade do desenvolvimento associados a espaços naturais ou semi-naturais.

4.2.2. Quadro Institucional

O Ministério do Ambiente e Meio Rural e Marinho criado através do *Real Decreto 432/2008, de 12 de abril* é responsável pelas propostas e execução das políticas do Governo em matéria de alterações climáticas, protecção do património natural, da biodiversidade e do mar, água, desenvolvimento rural, recursos agrícolas, pecuários e pesqueiros, e alimentação. As funções de conservação da natureza da competência deste Ministério são exercidas por diferentes órgãos, concretamente: o Organismo Autónomo Parques Nacionais, a Secretaria de Estado do Meio Rural e Água, a Secretaria-Geral do Meio Rural, a Direcção do Meio Natural e Florestal, a Subdirecção Geral da Biodiversidade e a Subdirecção Geral do Inventário do Património Natural e Biodiversidade.

O Conselho Assessor do Meio Ambiente é o órgão consultivo do Ministério nas matérias relacionadas com o ambiente. É composto por representantes das principais organizações não governamentais de defesa do ambiente e desenvolvimento sustentável, sindicais, empresariais, de consumidores, agrárias, de pesca e do governo.

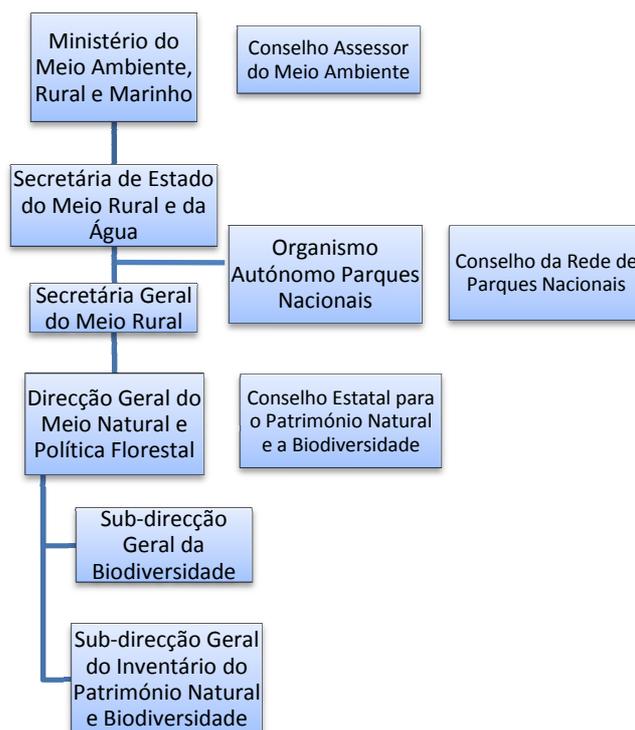


Figura 2. Organograma representativo das entidades da administração central de Espanha responsáveis pela conservação da Natureza.

Como já foi mencionado cada comunidade autónoma é responsável pela gestão da conservação da natureza na sua área e por isso, em cada uma foi criado um organismo responsável por esta matéria e em algumas foi também criado um órgão consultivo e de cooperação em matéria de espaços naturais protegidos. No entanto, vários organismos existem de modo a coordenar a acção do Estado e das demais Comunidades Autónomas.

O organismo de cooperação mais antigo é a Conferência Sectorial do Meio Ambiente, constituída a 29 de Novembro de 1988. A sua função é precisamente a coordenação das políticas e actuações a nível ambiental entre a Administração Estatal e as Comunidades Autónomas. Participam nesta conferência o Ministro do Ambiente e Meio Rural e Marinho, o Secretário de Estado do Ambiente e os conselheiros de cada Comunidade Autónoma aos quais foi atribuída a competência em matéria do ambiente. A Comissão Estatal para o Património Natural e da Biodiversidade, um órgão consultivo e de cooperação do Estado e das Comunidades Autónomas, criado através da *Ley 42/2007*, de 13 de diciembre, visa garantir o cumprimento dos objectivos da Lei Estatal. Outro órgão criado pela mesma Lei, o Conselho Estatal para o Património Natural e a Biodiversidade constitui um órgão consultivo de que fazem parte as organizações profissionais, científicas, empresariais, sindicais e ecologistas mais representativas.



Tabela 9. Identificação dos departamentos e serviços responsáveis pela tutela das áreas protegidas nas Comunidades Autónomas de Espanha

Comunidade Autónoma	Departamento Competente	Comunidade Autónoma	Departamento Competente
Andaluzia	Consejería de Medio Ambiente <i>Dirección General de Sostenibilidad en la Red de Espacios Naturales</i>	Galiza	Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras <i>Dirección General del Medio Natural</i>
Aragão	Departamento Medio Ambiente <i>Dirección General de Desarrollo Sostenible y Biodiversidad</i>	Região de Múrcia	Consejería de Agricultura y Agua <i>Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad</i>
Cantábria	Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad <i>Dirección General de Biodiversidad</i>	Ilhas Baleares	Consejería de Medio Ambiente <i>Dirección General de Biodiversidad</i>
Castela e Leão	Consejería de Medio Ambiente <i>Dirección General de Medio Natural</i> <i>Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León</i>	Rioja	Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial <i>Dirección General de Ordenación del Territorio</i>
Castela-La Mancha	Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente <i>Organismo Autónomo Espacios Naturales</i>	Comunidade Valenciana	Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo e Vivienda <i>Dirección General de Territorio y Paisaje</i>
Catalunha	Departament de Medi Ambient i Habitatge <i>Direcció General del Medi Natural</i>	Navarra	Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente <i>Dirección General de Medio Ambiente y Agua</i>
Comunidade de Madrid	Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio <i>Dirección General del Medio Ambiente</i>	Ilhas Canárias	Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial
Principado das Astúrias	Consejería Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras	Estremadura	Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente
País Basco	Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca		

Ao nível dos Parques Nacionais, especificamente, os principais órgãos de cooperação são: o Conselho da Rede de Parques Nacionais, um órgão consultivo em que estão representadas as Comunidades Autónomas, os municípios incluídos na áreas de influência socioeconómica dos Parques, os Presidentes dos Patronatos, associações ambientais, organizações agrárias, pesqueiras, empresariais e sindicais e ainda associações dos proprietários de terrenos situados em Parques Nacionais e o Organismo Autónomo Parques Nacionais que irá ser substituído pela Agência Estatal da Rede de Parques Nacionais de acordo



com o novo regime jurídico. Este órgão é responsável pelo exercício das funções atribuídas nesta matéria ao Estado.

A Europarc – Espanha foi criada em 1993 e é uma organização de que fazem parte as instituições responsáveis pelo planeamento e gestão dos espaços naturais protegidos de Espanha desde o Ministério do Meio Ambiente, Rural e Marinho às administrações regionais e provinciais constituindo um fórum de intercâmbio e difusão de informação e discussão. Actua também como observatório publicando relatórios anuais sobre a evolução do estado dos espaços naturais protegidos em Espanha e promove a profissionalização e qualificação dos que trabalham nestes espaços.

4.2.3. Estratégias e Planos

Estratégia Nacional da Conservação da Natureza

Espanha ratificou a 21 de Dezembro de 1993 a Convenção da Diversidade Biológica de 1992 tendo a sua estratégia sido aprovada pela Conferência Sectorial do Meio Ambiente dia 1 de Dezembro de 1998. Carece, contudo, de aprovação pelo Conselho de Ministros até hoje.

Na introdução deste instrumento estratégico é referido que a sua utilidade dependerá do nível de influência que exercer no desenvolvimento dos diferentes sectores da economia, na educação, na pesquisa, na cultura e no comportamento da sociedade espanhola no geral e por isso não é de admirar que um dos seus objectivos básicos seja a activa cooperação entre todas as partes envolvidas de modo a comprometer toda a sociedade na conservação da diversidade biológica.

A visão da estratégia acerca da participação, considerada fundamental para a inversão dos comportamentos que ameaçam a conservação da natureza, é que alcançará o seu nível máximo num cenário de gestão da natureza por organismos privados (n.º4, 3.1, Parte I). O número de espaços protegidos geridos por ONGs tem, de facto, aumentado muito em Espanha e é já considerado que este modelo de gestão se tornará comum num futuro próximo.

Relativamente à declaração de áreas protegidas, como instrumento legal fundamental para a prossecução dos objectivos da conservação da biodiversidade, embora se refira o número insuficiente de áreas classificadas com um regime adequado de protecção é assinalado que o número de áreas classificadas no âmbito da Rede Natura 2000 veio colmatar essa situação. É criticada, contudo, a situação de algumas áreas protegidas em que o primado da sua face pública levou a uma proliferação excessiva de infra-estruturas e saturação de visitantes e aconselhada, por sua vez, a inclusão da população local nos processos e a



promoção dos instrumentos económicos que concorram para a conservação da diversidade biológica assim como dos benefícios económicos associados às áreas protegidas.

Na segunda parte da Estratégia são definidas as medidas a tomar nesta matéria, considerada prioritária, salientando-se: a necessidade de adequar as categorias estabelecidas nas diferentes regiões às definidas pela IUCN, a elaboração de uma Lista dos Espaços Naturais Protegidas de Espanha, o estabelecimento de reservas restritas que possam constituir autênticos laboratórios naturais, a manutenção dos incentivos adequados às actividades agrícolas tradicionais como forma de reter a expansão do sector terciário, a preparação de programas agro-ambientais e de reflorestação e o reconhecimento das áreas protegidas municipais na legislação. É também referida a importância das reservas privadas, uma vez que o seu número tem aumentado significativamente, sobretudo devido a acção de ONGs, sendo proposto que a reforma à *Ley 4/1989* regule o seu regime. Para além disso, é sugerido um esquema de incentivos fiscais múltiplo para este tipo de reservas. A necessidade de estabelecer mecanismos institucionais e legais que tornem possível a constituição de acordos entre as administrações públicas e organismos privados e organizações sem fins lucrativos em matéria de gestão e conservação dos recursos naturais é novamente referida no capítulo relativo às reformas institucionais.

Realça que a filosofia da estratégia assenta na ideia de que a aplicação dos seus princípios e medidas não depende da existência de fundos públicos *ad hoc* mas da reorientação dos investimentos públicos e privados no sentido do cumprimento dos objectivos definidos na Estratégia. A modificação da *Ley 4/1949* de forma a incluir estes e outros aspectos desenvolvidos na Estratégia não podia, portanto, deixar de ser considerada uma medida prioritária. Porém, o novo regime jurídico viria a ser aprovado apenas em 2007, quase dez anos após a elaboração da estratégia.

Plano Estratégico do Património Natural e da Biodiversidade

A elaboração de um Plano Estratégico do Património Natural e da Biodiversidade está prevista no novo regime. Neste Plano constará o diagnóstico da situação e evolução do património natural, biodiversidade e geodiversidade, a definição de objectivos quantitativos e qualitativos e o programa de acção a desenvolver pela administração central. No âmbito deste plano estratégico está também prevista a elaboração de planos sectoriais de modo a incluir nas políticas sectoriais os objectivos e acções do plano. Esta integração é crucial sendo que, no concerne às áreas protegidas, são os sectores da agricultura, turismo, comércio e desenvolvimento rural os que mais podem contribuir para a prossecução dos seus objectivos específicos.



A definição de directrizes e estratégias, por parte do Ministério do Ambiente Espanhol, visa assegurar a uniformização e coordenação entre as diversas regiões nesta matéria. Está previsto, no novo regime, que o Ministério terá que estabelecer directrizes de conservação que irão orientar a gestão das áreas classificadas; de ordenamento dos recursos naturais, com as quais se terão que conformar os planos de ordenamento dos recursos naturais elaborados pelas Comunidades Autónomas; de conservação e restauro dos habitats em perigo de desaparecimento; de conservação das espécies ameaçadas e de gestão aplicável às áreas marinhas.

4.2.4. Gestão das Áreas Protegidas

Em Espanha cerca 12% do território possui um regime de protecção especial sendo que dez comunidades autonómicas alcançam ou superam este valor no seu território e três possuem mesmo mais de 30% do seu território protegido (Ilhas Canárias, Catalunha e La Rioja).

Embora o número de figuras de protecção existentes ascenda a quase 50 a maioria pode ser agrupada nas categorias que a Lei Estatal estabelece (Europarc-Espanha, 2007).

Tabela 10. Identificação das categorias consagradas na lei estatal e das categorias equivalentes estabelecidas nas leis regionais em Espanha. (Fonte: *Anuario Europarc-España 2008*).

Categorias da lei estatal	Categorias identificadas nas leis regionais
Parque Nacional	<i>Parque Nacional</i>
Parque Natural	<i>Parque Natural, Parque Regional, Parque Rural, Plan Especial de Protección, Reserva de La Biosfera de Urdaibai</i>
Reserva Natural	<i>Reserva Natural, Reserva Natural Concertada, Reserva Natural de Fauna Salvaje, Reserva Natural Dirigida, Reserva Natural Especial, Reserva Natural Integral, Reserva Natural Parcial, Reserva, Reserva de Fauna, Reserva Fluvial, Reserva Integral, Reserva Ley de Protección Propria, Reserva Natural Marina, Refugio de Fauna</i>
Monumento Natural	<i>Monumento Natural, Monumento Natural de Interés Nacional, Árbol Singular, Enclave Natural</i>
Paisagem Protegida	<i>Paisaje Protegido</i>
Outro	<i>Área Natural Singular, Área Natural Recreativa, Biotopo Protegido, Corredor Ecológico y de Biodiversidad, Espacio Natural Protegido, Humedal Protegido, Lugar de Interés Científico, Microreserva, Paraje Natural, Paraje Natural de Interés Nacional, Paraje Natural Municipal, Paraje Pintoresco, Parque Periurbano, Parque Periurbano de Conservación y Ocio, Régimen de Protección Preventiva, Sitio de Interés Científico, Sitio Natural de Interés Nacional, Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña (PEIN)</i>

O regime jurídico actual mantém como instrumento principal de ordenamento os PORN (*artículo16.*). Acrescenta, porém, ao estipulado pela Lei de 1989 e que foi transposto para o novo regime que este instrumento deverá contribuir para o estabelecimento e consolidação de redes ecológicas que permitam o movimento e dispersão das populações de espécies da



flora e fauna. Os PORN contêm no mínimo os seguintes conteúdos: a delimitação, descrição e interpretação do espaço territorial, o inventário do estado de conservação das componentes naturais desse espaço, a determinação de limitações gerais e específicas a aplicar, os regimes de protecção de espaços naturais existentes ou a aplicar, os critérios de referência que deverão orientar a elaboração e execução das políticas sectoriais que incidam no espaço objecto de ordenamento, a identificação de medidas destinadas a garantir a conectividade ecológica e ainda os custos e instrumentos financeiros previstos para a sua aplicação (*artículo 19.*).

Tabela 11. Número, superfície (ha) e superfície (%) das áreas protegidas em Espanha, de acordo com a classificação prevista na Lei Estatal. (Fonte: *Anuario Europarc-España 2008*).

	Número	Superfície (ha)	Superfície (%)
Parque Nacional	14	347.082	5.2
Parque Natural	155	3.626.842	53.9
Reserva Natural	265	176.694	2.6
Monumento Natural	291	150.467	1.4
Paisagem Protegida	53	330.004	2.2
Outros	533	1.029.640	4.9
Existem, PEIN	165	1.001.581	15.3

adicionalmente, dois tipos principais de instrumentos de gestão de áreas protegidas: os que concretizam a necessidade de se levar a cabo uma gestão dita passiva dos espaços e os que envolvem uma gestão activa. Os primeiros estabelecem normalmente apenas determinadas normas que garantam a conservação dos valores que justificaram a classificação do espaço e aplicam-se sobretudo às áreas classificadas como monumento natural, paisagem protegida, árvore singular e lugar e sítio de interesse científico. Constituem planos deste tipo os: *Plan de Protección, Normas de Conservación, Plan Especial de Protección Paisajística, Normas de Protección e Plan de Actuación*. As medidas de conservação preconizadas nestes planos incluem quase exclusivamente o controlo administrativo e a monitorização dos espaços. Os segundos incluem os: *Plan Rector de Uso y Gestión, Plan de Conservación, Plan Director, Plan Parcial, Plan Especial de Protección del Medio Natural e Programa Anual de Gestión*. Este tipo de planos engloba não só acções de gestão passiva mas também activa como seja o controlo de populações, a reintrodução de espécies, o controlo de espécies invasoras, o restauro de habitats e áreas degradadas, a prevenção de incêndios, o controlo da qualidade da água, ar e solos etc.



A maior parte dos planos existentes correspondem, contudo, à tipologia PRUG. A sua estrutura e conteúdos mínimos, fixados nas diferentes Leis de espaços protegidos das Comunidades Autónomas, são bastante uniformes e compreendem: as directrizes gerais de gestão que concorram para a prossecução dos objectivos que justificaram a classificação do espaço, o zonamento da área protegida, as normas a aplicar às actividades que se desenvolvam ou se possam vir a desenvolver dentro dos limites do espaço, as directrizes dos programas de actuação específicos e as ajudas técnicas e económicas para compensar as limitações impostas (Europarc-España, 2007). Em certas Comunidades Autónomas é obrigatório ainda elaborar um documento económico e financeiro em que se planifiquem os investimentos necessários para alcançar os objectivos fixados.

Um outro tipo de plano muito útil na gestão dos espaços protegidos é o plano de desenvolvimento socioeconómico cujo objectivo é compatibilizar a preservação da natureza com o desenvolvimento e melhorar a qualidade de vida das populações locais. Existem 40 espaços protegidos com um plano deste tipo aprovado (Europarc-España, 2007).

Os planos de uso público, por sua vez, procedem, em consonância com o estabelecido nos planos de gestão à planificação da gestão dos visitantes das áreas protegidas e centram-se nas temáticas da educação ambiental e controlo e segurança dos visitantes. Um total de 52 espaços protegidos possui um plano ou programa de uso público (Europarc-España, 2007).

Os organismos responsáveis pela gestão dos espaços naturais protegidos são maioritariamente as entidades responsáveis pela conservação da natureza de cada comunidade autónoma. No entanto, consoante o tipo de área protegida, a sua gestão pode ser outorgada a outras entidades administrativas públicas como sejam as entidades supra municipais ou municipais. Outras formas legais incluem consórcios de gestão com associações, fundações ou empresas privadas (Europarc-España, 2007). Maioritariamente, o que as várias Leis Regionais de Espaços Protegidos prevêm é a celebração de convenções de colaboração entre a administração regional e outras administrações, universidades, entidades científicas e associações ou entidades públicas ou privadas relacionadas com a conservação da natureza.

Em Espanha, a aquisição e expropriação dos bens e direitos afectados nos espaços protegidos estão consagradas. A atribuição de indemnizações, por sua vez, está também consignada em algumas Comunidades Autónomas. A nova Lei determinou, contudo, que devem ser promovidos os acordos voluntários com os proprietários e usuários dos recursos naturais. O artigo que desenvolve este aspecto, estabelece que as administrações públicas devem fomentar a aplicação de estratégias e instrumentos que impliquem os proprietários e usuários do território na conservação e uso dos recursos naturais, culturais e paisagísticos nomeadamente através de acordos entre as entidades de custódia, ou seja, organizações



públicas ou privadas sem fins lucrativos, e os proprietários de terrenos privados ou públicos. A custódia do território é um modelo que procura responsabilizar os proprietários e usuários do território na conservação e no adequado uso dos recursos naturais. A Administração Geral do Estado pode também quando seja titular de terrenos situados em espaços naturais levar a cabo acordos de cessão da sua gestão, total ou parcial, a essas entidades de custódia. Estes acordos estabelecem-se por escrito e devem prever o sistema de financiamento, as necessidades económicas, e a nível de equipamentos, infra-estruturas, maquinarias, veículos ou outro qualquer serviço e ainda as directrizes mínimas de gestão fixadas num plano de gestão prévio.

Por outro lado, a Lei dispõe que devem ser promovidas as medidas fiscais de incentivo às iniciativas privadas de conservação da natureza e de desincentivo das que têm um impacto negativo sobre a conservação. Concretizando este objectivo, o artigo seguinte consagra um tipo de mecanismo ainda recente mas cuja utilização, se prevê cada vez mais indispensável: o incentivo às externalidades positivas. Cabe, no entanto, às Comunidades Autónomas regular os mecanismos e as condições que sirvam de incentivo às externalidade positivas dos terrenos que se encontrem em espaços protegidos declarados ou nos quais existam acordos de custódia do território devidamente formalizados entre os seus proprietários e entidades de custódia. Essas externalidades podem ser, por exemplo, a fixação de dióxido de carbono, a recarga de aquíferos ou a conservação dos solos.

O novo regime económico e financeiro aplicável prevê ajudas a entidades sem fins lucrativos cuja actuação incida sobre mais de uma Comunidade autónoma por parte do Ministério do Meio Ambiente e cria o Fundo para o Património Natural e Biodiversidade. Este fundo, que servirá para apoiar a prossecução dos objectivos da Lei e também da gestão florestal sustentável e prevenção estratégica de incêndios florestais, actuará como um instrumento de co-financiamento.

Parques Nacionais

A Lei 5/2007, de 3 de Abril define Parque Nacional como: *“um espaço de alto valor ecológico e cultural, pouco transformado pela exploração ou actividade humana, que, tendo em conta a beleza das suas paisagens, a representatividade dos seus ecossistemas ou a singularidade da sua flora, fauna, geologia ou formações geomorfológicas possui um valor ecológico, estético, cultural, educativo e científico importante cuja conservação merece uma atenção especial e se declara de interesse geral do Estado”*. São objectivos dos Parques Nacionais: a conservação dos seus valores naturais; o ordenamento do seu uso e desfrute; a divulgação dos seus valores, a consciencialização e a educação ambiental da sociedade; o



desenvolvimento sustentável das populações, a valorização dos valores culturais e dos modos de vida tradicional.

Apesar da gestão dos Parques Nacionais ser da responsabilidade das Comunidades Autónomas o Estado desempenha também um papel importante na protecção e projecção destas áreas protegidas. Constituem funções da Administração Geral do Estado:

- a) Elaborar o Plano Director da Rede de Parques Nacionais. Neste plano, já previsto na *Ley 41/1997, de 5 de novembro*, constam os objectivos estratégicos da Rede, o programa de acção que assegure a concretização dos objectivos consagrados e a manutenção da coerência interna da Rede, as directrizes para a planificação e conservação de cada um dos parques e os procedimentos para a sua monitorização e avaliação. O Primeiro Plano Director, elaborado em 1999, deverá ser revisto em breve;
- b) Monitorizar e avaliar o cumprimento dos objectivos da Rede;
- c) Propor a criação de instrumentos de cooperação;
- d) Facilitar a comunicação e intercâmbio de experiências e investigações entre o colectivo de pessoas que trabalhem na Rede;
- e) Promover o incremento e consolidação do património público na Rede, preferencialmente através de acordos voluntários;
- f) Promover o conhecimento científico nas matérias relacionadas com os Parques e a sua adequada difusão;
- g) Promover a participação dos diversos agentes na prossecução dos objectivos da Rede;
- h) Contribuir para o financiamento das iniciativas de desenvolvimento sustentável nas áreas de influência socioeconómica dos Parques;
- i) Reforçar a imagem e a projecção exterior da Rede assim como o seu reconhecimento internacional.

A declaração de um parque nacional implica a prévia aprovação de um Plano de ordenamento dos recursos naturais (PORN), por um lado, e por outro a elaboração pelas administrações competentes de um plano de uso e gestão (PRUG). Os planos de uso e gestão dos parques nacionais terão que se ajustar ao Plano Director e constituem o instrumento de ordenamento básico dos parques. Os seus conteúdos mínimos são: normas, objectivos, critérios de uso e ordenamento; zonamento do parque de acordo com as tipologias definidas no Plano Director; acções concretas a desenvolver em matérias como a conservação, o uso público, a investigação, educação ambiental e a estimativa dos seus custos, as condições em que se podem desenvolver as actividades compatíveis e critérios para eliminação e controlo das espécies invasoras.



A Lei reconhece o Patronato como o órgão de participação da sociedade em cada um dos Parques Nacionais. Neste órgão estão representadas: a administração central do Estado, a administração regional, a administração local e as instituições, associações e organizações de interesse público e privado. Desempenha um papel, essencialmente, consultivo. Actualmente todos os Parques Nacionais possuem este tipo de órgão.

Uma vez que o regime jurídico dos Parques Nacionais prevalece sobre qualquer outra normativa sectorial e implica a definição das actividades incompatíveis com os objectivos dos Parques e a sua consequente proibição a Lei estabelece que quando se imponha a eliminação de actividades se dê preferência ao estabelecimento de acordos voluntários para a aquisição dos direitos afectados e o pagamento de indemnizações, por um lado, e por outro se desenvolvam medidas de apoio nas zonas de influência económica dos Parques. Um dos objectivos da Rede de Parques Nacionais é aliás, a implementação de modelos de desenvolvimento sustentável que sirvam de referência ao resto do território e por isso está prevista a elaboração de planos de desenvolvimento sustentável e a constituição de consórcios e acordos de colaboração com instituições e colectivos implicados.

Parques Naturais

Os Parques Naturais são definidos como *“áreas naturais que em razão da beleza das suas paisagens, representatividade dos seus ecossistemas ou singularidade da sua flora, fauna ou da sua diversidade geológica, incluindo as suas formações geomorfológicas, possuem um valor ecológico, estético, educativo e científico cuja conservação merece uma atenção especial”*.

A criação de um Parque Natural implica a aprovação prévia de um Plano de Ordenamento de Recursos Naturais e a elaboração de um Plano de Uso e Gestão.

Na maioria das Leis Regionais a gestão deste tipo de áreas protegidas é atribuída à administração regional directamente ou através da constituição de um órgão de gestão e com a participação de um órgão de controlo e de participação social denominado *Junta Rectora* ou *Patronato*. Cabe a este órgão velar pelo cumprimento do regulamento do Parque e do seu Plano de Uso e Gestão, promover o desenvolvimento sustentável no interior e em redor do Parque, realizar as medidas de gestão que considerar necessárias e propor medidas para a eficaz protecção dos valores ecológicos do espaço. Neste órgão estão representadas organizações socioeconómicas e de cidadãos, a administração pública, universidades, e em algumas regiões, ainda representantes de cada grupo parlamentar presente no parlamento regional.



Para cada Parque é nomeado um Director, podendo este exercer o cargo em mais que um espaço protegido.

As vias de financiamento incluem: as contribuições da Junta, da Administração Estatal e de outras administrações públicas, da União Europeia, as doações e contribuições de pessoas físicas ou jurídicas e ainda os recursos próprios derivados da prestação de serviços, exploração de recursos e comercialização da imagem da marca.

Em algumas regiões está prevista a constituição de um organismo de promoção dos Parques Naturais ao qual compete a execução dos programas de fomento que resultam do Plano de Desenvolvimento de cada parque aprovado pelo Governo. Estes planos destinam-se aos municípios incluídos nos Parques e na zona de influência económica do mesmo.

Reservas Naturais

As Reservas Naturais são *“espaços naturais, cuja criação tem como finalidade a protecção de ecossistemas, comunidades ou elementos paisagísticos, que, pela sua raridade, fragilidade, importância ou singularidade merecem uma valorização especial”*.

Para este tipo de áreas é também obrigatória a aprovação de um Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais. A sua gestão é da responsabilidade das entidades responsáveis pela conservação da natureza de cada comunidade autónoma assistidas por um órgão consultivo, cuja designação varia consoante a região (órgão consultivo, *patronato, junta rectora, juntas assessoras*) e cuja composição deve incluir representantes das distintas administrações públicas e dos demais interesses sociais. Tal como para os Parques, cada reserva desfruta de um Director que pode exercer o cargo em outros espaços quando localizados, num mesmo âmbito territorial ou unidade geográfica ou em outras condições que o justifiquem.

Os planos de uso e gestão ou de conservação, quando obrigatórios, são elaborados no geral com a participação das entidades locais afectadas.

Monumentos Naturais

Os Monumentos Naturais são, por sua vez, *“espaços ou elementos da natureza constituídos basicamente por formações de notória singularidade, rareza ou beleza, que merecem ser objecto de uma protecção especial”*.

Este tipo de espaço protegido não exige a elaboração de planos de ordenamento e gestão mas é usual serem desenvolvidas normas de protecção ou planos de protecção.

A gestão destes espaços pode ser delegada a outras administrações, entidades científicas relacionadas com a conservação da natureza ou corporações locais através de



consórcios de colaboração ou convenções mas sob vigilância da Direcção Geral responsável pelos espaços protegidos.

Paisagens Protegidas

Paisagens Protegidas são *“partes do território que as Administrações Competentes, tendo em conta o seus valores naturais, estéticos e culturais, e de acordo com a Convenção da Paisagem do Conselho da Europa, considerem merecedoras de uma protecção especial”*. Os objectivos de gestão consagrados são: a conservação dos valores singulares que caracterizam as paisagens e a preservação da interacção harmoniosa entre a natureza e a cultura numa zona determinada.

À semelhança do que se verifica para os monumentos naturais, esta categoria de área protegida carece apenas de normas de protecção ou planos de protecção elaboradas em concertação com as entidades locais abrangidas e a sua gestão pode ser delegada a entidades locais.



4.3. França

Em França o primeiro parque nacional, o Parque Nacional de Bérarde (actualmente designado Parque Nacional des Ecrins), foi criado, em 1913, pela administração das águas e das florestas sob a iniciativa de alpinistas, associações naturalistas e o Clube Alpino Francês. A consagração na Lei dos Parques Nacionais viria, contudo, a ocorrer apenas em 1960. Entretanto, em 1930, tinha sido já aprovada uma Lei relativa aos monumentos naturais e sítios de carácter artístico, histórico, científico, lendário ou pitoresco, modificada pela Lei de 1 de Julho de 1957 a qual instituiu as reservas naturais. Em 1967 são criados por decreto os parques naturais regionais.

Nos anos seguintes a área do ambiente foi sucessivamente integrada nas estratégias de gestão do território.

Em 1976 é aprovada a Lei n.º 76-629, de 10 de Julho, sobre a protecção da natureza que reconhece o interesse geral da protecção dos espaços naturais e das paisagens, da preservação das espécies animais e vegetais, da manutenção dos equilíbrios ecológicos e da protecção dos recursos naturais. Esta Lei definiu um estatuto geral de protecção para as espécies de flora e fauna, instituiu a realização de estudos de impacto para a maior parte dos projectos de desenvolvimento, reconheceu o papel determinante das associações em matéria de protecção do ambiente e estabeleceu o regime de protecção das reservas naturais. É considerada por isso assaz inovadora e a marca do início do direito ambiental em França. Outra pedra angular no processo de consolidação da protecção do património natural foi a aprovação em 2005 da Carta Constitucional do Ambiente.

Actualmente a rede de espaços naturais de França inclui: Parques Nacionais, Reservas Naturais, Normativos de conservação de biótopos e ainda 103 000 ha de terrenos pertencentes à instituição pública – *Conservatoire du Littoral*. A esta rede dotada de uma forte protecção regulamentar está associada a Rede de Parques Naturais Regionais que cobre cerca de 12,6% do território nacional.

4.3.1. Enquadramento Legal

A Carta do Ambiente apresentada em 2004 e integrada no Preâmbulo da Constituição Francesa de 1958 através da Lei Constitucional n.º 2005-205, de 1 de Março consagra os direitos e deveres fundamentais em matéria de ambiente do País. O texto anterior da Constituição da República Francesa não fazia alusão ao ambiente em nenhum dos seus artigos e portanto, apenas com a aprovação da Carta do Ambiente, foi instituído em França o direito



constitucional a um ambiente equilibrado e respeitador da saúde. Os deveres consagrados na Carta visam comprometer toda a sociedade na preservação, restauro e melhoria do meio ambiente: os artigos 2.º, 3.º, 4.º estabelecem que todos têm o dever de contribuir para a preservação e melhoria do ambiente, evitar causar danos ao ambiente e caso tal não seja possível então limitá-los e contribuir para o restauro dos danos infligidos; o artigo 5.º consagra o princípio da precaução; o artigo 6.º estipula que as políticas públicas devem promover um desenvolvimento sustentável de modo, a conciliar a protecção e valorização do ambiente com o desenvolvimento económico e o progresso social e os artigos 8.º e 9.º determinam que a educação e formação devem contribuir para o exercício dos direitos e deveres definidos na Carta, e a pesquisa e inovação concorrer para a preservação e valorização do ambiente.

Em 2000 é criado o Código do Ambiente Francês: a *Ordennance n.º 2000-914, du 18 septembre*, criou a componente legislativa e mais recentemente o Decreto n.º 2005-935, de 2 de Agosto 2005 a componente regulamentar. Toda a legislação relativa a áreas protegidas está incluída no Livro III sobre os Espaços Naturais que possui como os restantes uma parte legislativa e outra regulamentar sendo que cada uma se encontra dividida em títulos e capítulos. A parte concerne aos espaços protegidos está incluída nos títulos III, IV e V.

Em 2006 a Lei n.º 2006-436, de 14 de Abril relativa aos parques nacionais, parques naturais marinhos e parques naturais regionais veio modificar diversas disposições da parte legislativa do Código do Ambiente que se refere aos espaços protegidos. A componente regulamentar sofreu também várias alterações desde a sua criação através de diversos decretos nomeadamente do Decreto n.º 2005-1456, de 21 de Novembro, referente aos parques naturais regionais, do Decreto n.º 2006-943, de 28 de Julho, sobre os *Établissements publics des parcs nationaux*, do Decreto n.º 2006-944, de 28 de Julho, relativo aos parques nacionais e do Decreto nº 2007-673, de 2 de Maio, concerne os parques nacionais e parques naturais regionais.

A 23 de Julho de 2009 foi aprovado o projecto de Lei *Grenelle I* que através de 45 artigos consagra uma série de medidas destinadas ao combate das alterações climáticas, a melhorar a protecção da biodiversidade e dos recursos naturais e a reforçar a prevenção dos riscos para o ambiente e a saúde.

4.3.2. Quadro Institucional

O Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e do Mar foi criado em 2007 e é responsável pela execução das políticas do Governo no que diz respeito a recursos, território, habitats, desenvolvimento sustentável, energia e clima, prevenção de

riscos, infra-estruturas, transportes e mar. A criação recente deste Ministério visa assegurar uma actuação transversal do Estado nestas matérias interdependentes. A Direcção Geral do Ordenamento, Habitação e Natureza da qual fazem parte a Direcção dos Habitats, do Urbanismo e das Paisagens e a Direcção da Água e da Biodiversidade é o órgão do Ministério ao qual foram delegadas as funções de protecção da biodiversidade, gestão racional e equilibrada dos recursos, protecção do ambiente natural, urbanismo e ordenamento do território. No que concerne a áreas protegidas a função do Ministério passa sobretudo pela tutela dos Parques Nacionais, do Parques Nacionais de França, da Agência de Áreas Protegidas Marinhas e do *Conservatoire du Littoral* e pelo acompanhamento das questões relacionadas com as reservas naturais e parques naturais regionais.

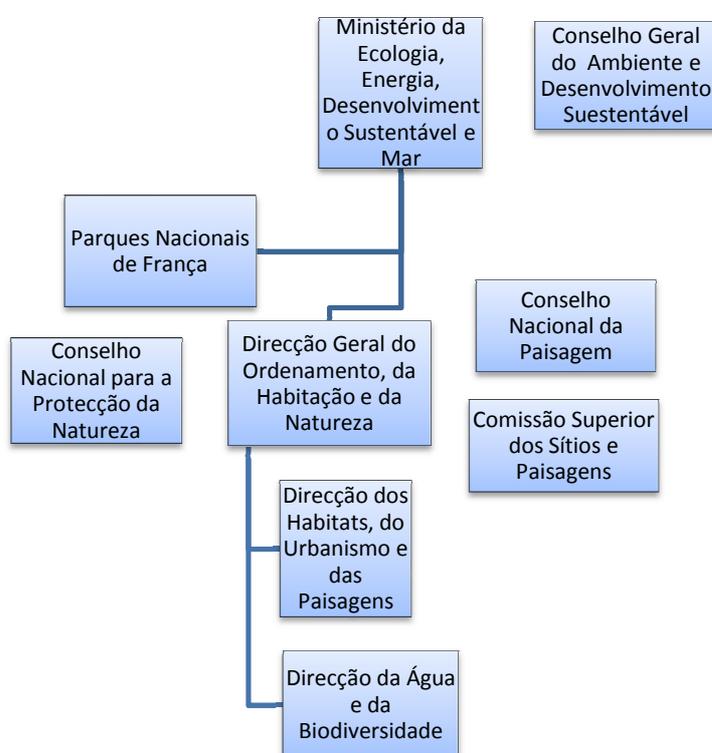


Figura 3. Organograma representativo das entidades da administração central de França responsáveis pela conservação da Natureza.

O Conselho Geral do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável desempenha um papel de aconselhamento junto dos ministros e órgãos de direcção dos ministérios, de avaliação das políticas públicas, de controlo, audição e inspecção dos serviços e organismos do Estado e de avaliação e orientação dos quadros superiores. O Conselho Nacional para a Protecção da Natureza é consultado sobre as matérias relacionadas com a preservação e requalificação da diversidade de flora, fauna e habitats naturais e especificamente com os parques nacionais, os parques naturais, as reservas naturais, a Rede Natura e a fauna e flora selvagens. É constituído por 40 membros, 20 que representam os diferentes ministérios,



organismos públicos e associações nacionais e 20 outros membros seleccionados entre personalidades científicas e representantes de associações regionais. O Conselho Nacional da Paisagem (CNP) constitui também um órgão consultivo junto do ministro. Fazem parte do CNP personalidades reconhecidas pela sua competência no domínio da paisagem e que representam no conselho as colectividades territoriais, a sociedade civil e as administrações do Estado.

O Parques Nacionais de França criado em 2006 pela Lei n.º 2006-436, de 14 de Abril, visa interligar os organismos de gestão dos Parques Nacionais de modo a criar uma cultura comum, promover estes espaços a nível nacional e internacional e contribuir para a qualidade da gestão dos parques nacionais.

As reservas naturais estão também associadas através da Associação Reservas Naturais de França, criada em 1982, cuja missão consiste em promover a troca de conhecimento e experiência entre os órgãos de gestão destas áreas protegidas e contribuir para a sua salvaguarda, valorização e projecção junto do público.

A Federação Parques Naturais Regionais surgiu em 1971 e representa junto das administrações, assembleias parlamentares e organismos institucionais os interesses dos seus associados. Colabora também para o reconhecimento e valorização destes espaços assim como para a difusão de informação sobre as actividades desenvolvidas nos Parques.

A Agência das Áreas Marinhas Protegidas foi criada pela Lei de 14 de Abril de 2006 com o fim de elaborar uma estratégia de criação e gestão das áreas protegidas marinhas, prestar apoio técnico, administrativo e científico aos órgãos de gestão destas áreas e, em alguns casos, gerir directamente estes espaços.

O *Conservatoire du Littoral* foi criado pela Lei de 10 de Julho de 1975 e visa a protecção definitiva dos espaços naturais e paisagens das margens marítimas e lacustres, dos estuários e deltas e ainda lagos com mais de 1000 ha através da aquisição e gestão de terrenos dessas áreas.

A Comissão Superior dos Sítios e Paisagens criada em 2003 aconselha o ministro responsável por esta matéria, na elaboração e aplicação sobre o território das políticas de protecção, conservação e valorização dos monumentos naturais, dos sítios e das paisagens urbanas e rurais e é constituída por representantes de diversos Ministérios entre outros os da agricultura, urbanismo, turismo e transporte, por parlamentares e por personalidades qualificadas na área das ciências da natureza, da qualidade de vida e da protecção dos sítios. As Comissões Departamentais da Natureza, das Paisagens e dos Sítios concorrem para a protecção da natureza, preservação das paisagens, dos sítios e da qualidade de vida e contribuem para a gestão equilibrada dos recursos naturais em cada departamento. São



constituídas por representantes dos serviços do Estado, das colectividades territoriais, dos organismos públicos, das associações de protecção do ambiente e das organizações agrícolas ou silvícolas e por personalidades qualificadas em matéria de ciências da natureza, protecção dos sítios e qualidade de vida e com competência em outros domínios de intervenção da comissão. A função destas comissões é essencialmente consultiva mas desempenham um papel fundamental e activo na definição das políticas de protecção de sítios e paisagens em França.

4.3.3. Estratégias e Planos

Estratégia Nacional para a Diversidade Biológica

França ratificou a Convenção da Diversidade Biológica em 1994 tendo adoptado a sua Estratégia Nacional para a Biodiversidade em 2004.

A estratégia assenta em quatro orientações principais: a mobilização de todos, o reconhecimento do valor da biodiversidade, a integração da perspectiva da biodiversidade nas políticas sectoriais e o desenvolvimento do conhecimento e monitorização da biodiversidade.

Tendo em vista o cumprimento do seu principal objectivo, reter a perda de biodiversidade até 2010, a estratégia indica que tal ambição depende da alteração das políticas existentes e não da criação de uma intervenção particular suplementar tendo sido já elaborados dez planos de acção sectoriais (património natural, agricultura, mar, transportes, urbanismo, florestas, investigação, além-mar, território e internacional) que visam concretizar essa orientação. A mobilização de todos os actores da sociedade supõe uma política de preservação da biodiversidade sobre todo o território e não apenas nos espaços naturais protegidos. Nesta vertente é realçada a importância de encorajar as iniciativas privadas, de mobilizar a esfera pública, os sectores socioprofissionais, sobretudo, na área empresarial, agrícola e do mar, e as associações da protecção da natureza.

A questão do financiamento das políticas do património natural e paisagístico é desenvolvida no âmbito da orientação relativa ao reconhecimento do valor da biodiversidade. Nesta matéria, a estratégia refere que é altura de reflectir sobre um financiamento misto entre os sectores públicos e privados e de recolher os frutos da Lei do Mecenato e das Fundações colocando, ainda, a hipótese de ser solicitado ao sector privado investimentos em função da utilização económica directa ou indirecta do património natural. Adianta também que deverá ser equacionada a possibilidade de cobrar aos usuários o acesso à natureza seja por um



dispositivo específico ou um dispositivo já existente, por exemplo, uma taxa departamental sobre os espaços naturais sensíveis.

A Estratégia define vários indicadores com o objectivo de tornar a informação fiável, transparente e pública e de facilitar a avaliação dos resultados da sua implementação.

Plano Sectorial do Património Natural

O plano possui quatro objectivos principais: manutenção da boa qualidade ecológica do território; melhoria da *governança* e gestão concertada do património natural; renovação da legislação relativa à protecção da natureza e dos instrumentos económicos e o desenvolvimento do conhecimento sobre a biodiversidade. O primeiro objectivo abrange acções direccionadas por um lado aos espaços protegidos, e fundamentalmente à implementação das directivas comunitárias, e por outro às espécies ameaçadas. Tendo em vista a concertação e mobilização dos vários actores e a coordenação das acções desenvolvidas em matéria de protecção da natureza e gestão do património natural é referida a importância de serem criadas comissões e comités e elaboradas estratégias regionais de biodiversidade, planos paisagísticos e esquemas de espaços naturais sensíveis. O objectivo relativo à renovação do direito e dos instrumentos económicos abrange acções dirigidas ao desenvolvimento de uma política fiscal para a protecção da natureza e gestão do património natural, à modernização do dispositivo legislativo e regulamentar no sentido de aumentar a parceria entre o Estado, as colectividades territoriais e os actores locais e ao reforço da eficácia dos serviços policiais de protecção da natureza. Por fim, são definidas acções que visam a avaliação do estado de conservação da biodiversidade e das medidas implementadas, a garantia da qualidade e partilha da informação, a melhoria do acesso e difusão da informação ao grande público e a avaliação da implementação do plano de acção.

4.3.4. Gestão das Áreas Protegidas

A rede nacional de espaços protegidos de França inclui os parques nacionais, as reservas naturais, normativos de conservação de biótopos e as áreas litorais adquiridas pelo organismo público *Conservatoire du littoral*.

Os normativos de conservação de biótopos permitem aos Prefeitos dos Departamentos de França fixar na sua área de jurisdição medidas destinadas a favorecer a conservação de biótopos importantes para a alimentação, reprodução e sobrevivência de espécies protegidas. Quando estão previstas medidas de gestão nos normativos é frequente a constituição de um



comité científico ou consultivo de acompanhamento envolvendo vários parceiros, nomeadamente, direcções regionais do ambiente, associações e comunas interessadas.

A gestão dos terrenos adquiridos pela instituição *Conservatoire du Littoral* é confiada, através de convenções, preferencialmente às colectividades territoriais locais mas também a associações, fundações e organismos públicos.

Tabela 12. Número e superfície (ha) dos principais espaços protegidos de França (*Dado não disponível).

	Número	Superfície (ha)
Parques Nacionais	9	4.872.000
Reservas Naturais Nacionais	163	557.840
Reservas Naturais Regionais	165	*
Parques Naturais Regionais	46	7.129.800
Normativos de conservação de biótopos	608	≈ 300 000

A gestão dos Parques Nacionais e Reservas Naturais será descrita em seguida assim como a das Paisagens Protegidas e dos Parques Naturais Regionais. Estes estão particularmente vocacionados para a protecção do ambiente e preservação das paisagens e património natural e cultural, assim como para o desenvolvimento económico, social e a educação e formação do público.

Em cada departamento é estabelecida ainda uma lista dos monumentos naturais e dos sítios cuja conservação ou preservação é considerada, do ponto de vista artístico, histórico, científico, lendário ou pitoresco, do interesse geral. O seu reconhecimento remonta a uma Lei de 1906 alterada pela Lei de 2 de Maio de 1930. A inscrição na lista de um sítio implica a notificação desse facto aos proprietários. Fazendo parte ou não da lista os monumentos naturais e sítios podem ser classificados e neste caso os proprietários podem ser indemnizados pelo prejuízo directo que possa resultar das disposições constantes no diploma de classificação.

O financiamento de projectos de interesse colectivo que concorram para a protecção, reabilitação ou gestão dos espaços naturais provêm, em parte ou na totalidade, dos fundos de gestão dos espaços naturais.



Parques Nacionais

Os Parques Nacionais são criados em espaços terrestres ou marítimos quando os valores existentes (fauna, flora, solo, subsolo, atmosfera, água paisagens e património cultural) possuam um interesse especial que importa salvaguardar.

Cada Parque é composto por uma ou várias zonas nucleares, que correspondem aos espaços a proteger, e a áreas de adesão constituídas por todo ou parte do território das comunas contíguas que decidam aderir à Carta do Parque Nacional e participar voluntariamente na protecção do Parque. Para além disso podem ainda ser estabelecidas reservas integrais no interior da zona nuclear.

A Carta do Parque, aprovada no decreto de criação do Parque Nacional, é composta por duas partes: uma relativa aos territórios que constituem a zona nuclear do Parque e outra às áreas de adesão. Para a primeira a Carta define os objectivos a prosseguir e para a segunda, orientações no âmbito da conservação e do desenvolvimento sustentável indicando os meios para concretizar essas orientações. Com o fim de facilitar a implementação das medidas de protecção e concretização das orientações definidas na Carta é salvaguardada a possibilidade de se estabelecerem convenções entre o organismo público do parque nacional e cada colectividade territorial⁸ aderente ou com outras entidades de direito público interessadas. Também podem ser estabelecidos contratos de parceria entre o organismo público e privados no quadro de um projecto que concorra para a implementação da Carta do Parque.

O Regulamento e a Carta do Parque Nacional permitem fixar para a zona nuclear do Parque as condições sob as quais as actividades existentes se poderão manter, regulamentar o exercício das actividades agrícolas, pastoris e florestais e submeter a um regime particular ou interditar determinadas actividades como a caça, a pesca, a utilização dos recursos hídricos e todas as acções susceptíveis de danificar ou alterar as características do Parque. Pode ainda estabelecer disposições no sentido de beneficiar os residentes permanentes e os que exerçam actividades ligadas à agricultura, pastorícia ou silvicultura, de forma permanente ou sazonal, ou outra actividade profissional na zona nuclear do Parque, nomeadamente, no que diz respeito à atribuição de autorizações. Estão previstas indemnizações no âmbito da implementação do Regulamento e da Carta do Parque. A aquisição de terrenos é considerada nos casos em que os proprietários se sentem lesados pelas condições impostas nos regulamentos das áreas protegidas sendo aplicadas as disposições relativas à expropriação.

⁸ *collectivités territoriales: communes, departemants, régions, collectivités à statuire speciale*



A gestão de cada parque é assegurada por uma entidade designada *Établissement public du Parc National*, administrada por um conselho de administração composto por representantes do Estado, representantes das colectividades territoriais e seus agrupamentos, um representante do pessoal pertencente ao organismo e ainda por membros com competência a nível nacional ou local no domínio da actividade do organismo. Estes membros incluem representantes de associações de protecção do ambiente, proprietários, habitantes e profissionais.

Também fazem parte deste organismo o conselho científico, composto por personalidades nas áreas das ciências da Vida e da Terra e das ciências Humanas e Sociais e o conselho económico, social e cultural constituído por representantes de organismos, associações e personalidades que participam na actividade económica, social e cultural no Parque e ainda representantes dos habitantes e usuários do Parque.

Os três objectivos principais do *Établissement public du Parc National* são: contribuir para a política de protecção do património natural, cultural e paisagístico, apoiar e desenvolver iniciativas que visem o conhecimento e monitorização desse património e concorrer para a educação ambiental do público. Fazem parte das suas responsabilidades: a participação na elaboração e revisão dos esquemas de coerência territorial e dos planos locais de urbanismo de forma a assegurar a sua compatibilidade com os objectivos de protecção e orientações que emanam da carta, a elaboração de pareceres no âmbito da preparação de documentos de planificação, ordenamento e gestão de recursos naturais, definir os programas de actividades e garantir a sua execução, implementar as medidas necessárias de prevenção e restauro dos ecossistemas degradados, a atribuição de autorizações especiais e pareceres, prestar apoio técnico em matéria de preservação às colectividades territoriais e seus agrupamentos, a atribuição de subvenções destinadas ao financiamento de projectos e disponibilizar, ao organismo nacional das florestas, toda a informação necessária ao ordenamento das florestas que fazem parte do Parque. O *Établissement public du Parc National* pode, nas áreas florestais, delegar ao Ofício Nacional das florestas, parcial ou totalmente, determinadas funções, nomeadamente, ao nível da conservação da biodiversidade, gestão do património natural e recepção, informação e sensibilização do público.

Os recursos financeiros do *Établissement public du Parc National* são constituídos por subvenções do Estado, das colectividades públicas ou organismos públicos ou privados, receitas de mecenato, produtos de contratos e convenções, produtos de venda de publicações e documentos, o produto de cessões e participações, rendas de bens móveis e imóveis,



donativos e legados, produtos decorrentes de alienações e o produto financeiro decorrente de investimentos.

O Parques Nacionais de França colabora técnica e administrativamente com os organismos públicos dos parques nacionais para a criação de serviços comuns, organiza e contribui para a criação de uma política de comunicação nacional e internacional comum, representa os organismos públicos dos parques nacionais nos encontros nacionais e internacionais, administra a sua marca específica de certificação das actividades exercidas nos parques nacionais, concorre para a compilação dos dados relativos aos parques nacionais e notifica o ministro encarregue da protecção da natureza sobre questões referentes à política dos parques nacionais e sobre os montantes e repartição dos recursos financeiros disponíveis para os parques nacionais.

Tabela 13. Despesas de três parques nacionais de França em 2006.

	Despesas (€)
Parque Nacional Mercantour	7.481.564
Parque Nacional Vanoise	5.528.120
Parque Nacional Port-Cros	6.550.317

Reservas Naturais

A decisão de classificar uma área como reserva natural nacional pode resultar da necessidade de assegurar a conservação de elementos do meio natural de interesse nacional ou de implementar regulamentação comunitária ou ainda derivar de uma obrigação decorrente de uma convenção internacional. Quando, a nível regional, por outro lado, a manutenção de certas áreas seja importante para a fauna, a flora, o património geológico ou paleontológico presentes os conselhos regionais podem, por iniciativa própria ou dos proprietários, instituir reservas naturais regionais.

Os objectivos das reservas naturais são: a preservação de espécies de animais ou vegetais e de habitats em vias de desaparecimento na totalidade ou parte do território nacional ou que possuam qualidades especiais; a reconstituição de populações animais ou vegetais ou os seus habitats; a conservação de jardins botânicos e arbóreos que constituam reservas de espécies vegetais em vias de desaparecimento, raras ou especiais; a preservação de biótopos e formações geológicas, geomorfológicas ou espeleológicas; a preservação ou constituição de áreas importantes pertencentes a vias de migração da fauna selvagem; a elaboração de estudos científicos indispensáveis ao desenvolvimento do conhecimento e por



fim a preservação de locais com um interesse particular para o estudo da evolução da vida e das primeiras actividades humanas.

A deliberação que procede à criação de reservas naturais define as medidas de protecção a aplicar e as condições gerais da gestão a prosseguir e, no caso das reservas regionais, de controlo das indicações estipuladas. Podem assim ser submetidas a um regime particular ou interditas todas as acções susceptíveis de danificar o património presente, nomeadamente, a caça, a pesca, as actividades agrícolas, florestais e pastoris, a execução de trabalhos, de construções e instalações etc. Caso o, ou os proprietários dos terrenos, não estejam de acordo com a proposta de classificação, esta é instituída através de decreto em Conselho de Estado.

Os proprietários e titulares de direitos reais terão que ser notificados do acto de classificação. No prazo de seis meses, se da classificação resultar um prejuízo directo, material e evidente para os proprietários, titulares de direitos ou de direitos adquiridos, a lei concede-lhes o direito a uma indemnização. Se não houver acordo, o valor é definido por um juiz de expropriação.

Em redor das reservas naturais podem ser instituídos perímetros de protecção sob proposta ou após acordo dos conselhos municipais.

A gestão de uma reserva natural e respectivo perímetro de gestão, caso exista, é confiada, através de uma convenção, a organismos públicos, a agrupamentos de interesse público, a associações ligadas à protecção do património natural, a fundações, aos proprietários dos terrenos classificados ou às colectividades territoriais ou seus agrupamentos.

Nas reservas naturais nacionais e regionais, independentemente do organismo de gestão designado, é instituído um comité consultivo composto por personalidades científicas qualificadas e por representantes das colectividades territoriais ou seus agrupamentos, dos proprietários e usuários, de associações de protecção do património natural e das administrações civis e militares e organismos públicos estatais interessados, que procede à apreciação do funcionamento da reserva, da sua gestão e da aplicação das medidas previstas no acto de classificação. É designado também um conselho científico, facultativo no caso das reservas regionais, com o objectivo de assistir o organismo de gestão e o comité consultivo e que pode desempenhar concomitantemente funções noutra reserva natural ou parque nacional. O conselho científico regional do património natural tem a capacidade de exercer igualmente esta função.

O organismo responsável pela gestão da reserva no quadro das suas competências tem de elaborar, para além do plano de gestão, um relatório anual de actividades que refira o estado de aplicação do plano de gestão e relate a utilização dos créditos que recebe, assim



como, o balanço financeiro do ano anterior e o projecto de orçamento para o ano seguinte. No plano de gestão, o organismo define os objectos que se propõe cumprir em vista à protecção dos espaços naturais. As receitas variam consoante o tipo de organismo de gestão em questão. As associações, por exemplo, obtêm as suas receitas a partir de subvenções do ministério do ambiente, das regiões, das comunas, da União Europeia e outras administrações públicas, de receitas próprias e de contribuições de empresas e fundações privadas

Parques Naturais Regionais

Podem ser classificados como parques naturais regionais *“territórios que apresentem um equilíbrio frágil, património natural e cultural rico e ameaçado e sejam objecto de um projecto de desenvolvimento fundado sobre a preservação e valorização do património”*. Estes espaços visam a protecção do património natural e o correcto ordenamento do território mas também a promoção do desenvolvimento económico e social da região e da qualidade de vida, da educação e formação da sociedade e a realização de projectos de investigação.

À semelhança dos Parques Nacionais, dispõem de uma Carta onde são definidas as orientações de protecção, valorização e desenvolvimento e as medidas necessárias à concretização dessas orientações. O plano de zonamento, que faz parte da Carta, inclui informação sobre a natureza e vocação das diferentes áreas identificadas agilizando o processo de implementação das orientações e medidas definidas na Carta.

O projecto da Carta é elaborado pela região através de uma assembleia das colectividades territoriais afectadas e em concertação com os parceiros interessados. Os documentos de planificação, ordenamento e gestão dos recursos naturais, os planos locais de urbanismo e esquemas de coerência territorial têm de tornar-se compatíveis com as disposições da Carta estando por isso prevista a participação ou consulta dos organismos de gestão dos Parques na elaboração dos mesmos.

O ordenamento e gestão dos parques naturais regionais, condicionados pela Carta, são assegurados por um sindicato misto (estrutura de cooperação que associa colectividades territoriais de natureza diversa) composto pela região ou regiões e comunas abrangidas e, normalmente, também pelo(s) Departamento(s), embora possa ainda incluir outros organismos públicos ligados, por exemplo, ao comércio, às florestas ou à agricultura. O seu funcionamento é bastante variável já que estes organismos possuem liberdade para elaborar os seus estatutos funcionando em concertação com os parceiros locais através da criação de comissões de trabalho e órgãos consultivos.



Cada Parque possui um orçamento de funcionamento e um orçamento de investimento. O orçamento global de funcionamento de cada Parque foi em média de 2 300 000 euros em 2006 sendo que 48% desse orçamento foi assegurado pelas Regiões, 32% por outras colectividades, 12% pelo Estado (sobretudo pelo Ministério da Ecologia, Energia, Desenvolvimento Sustentável e Mar), 5% por créditos proveniente da U.E. e 3% por receitas próprias. Essas receitas incluem os produtos de exploração do Parque, rendimentos resultantes de bens imóveis ou móveis, eventuais contribuições directas de terceiros, as rendas resultantes da utilização da marca do Parque e quaisquer outras receitas excepcionais. O orçamento de investimento é muito variável podendo oscilar entre os 15 000 euros e os 700 000 euros.

O sindicado recruta com o fim de implementar os seus programas um director e uma equipa permanente que, em média, composta entre 25 a 30 pessoas.

Paisagens

As paisagens protegidas são territórios assinaláveis pelo seu interesse paisagístico decorrente, nomeadamente, da sua unidade e coerência e/ou riqueza particular em matéria de património ou testemunho de modos de vida e de tradições industriais, artesanais, agrícolas e florestais. As paisagens são protegidas quando dispõem de directivas de protecção e valorização do património paisagístico que determinam as orientações e princípios fundamentais de protecção dos elementos característicos que constituem as estruturas da paisagem. Para além dos elementos gráficos em anexo, a directiva deve ser acompanhada por um relatório de apresentação em que a partir da análise do estado inicial da paisagem são definidos os objectivos a prosseguir. Pode ser ainda, quando necessário, elaborado um caderno de recomendações no qual constem as modalidades de restauro dos espaços degradados, o tipo de espécies vegetais a usar, o tipo de materiais de construção preferenciais, as plantações que devem ser eliminadas etc.

Acresce que em torno das paisagens podem ser definidas zonas de protecção.



4.4. Itália

A iniciativa de instituir em Itália Parques Nacionais segundo o rígido “modelo de Yellowstone” partiu, no início do século XX, de uma minoria de estudiosos naturalistas e levou à criação do Parque Nacional de Gran Paradiso, em 1922 e do Parque Nacional de Abruzzo, alguns meses depois. No território de ambos já tinham sido anteriormente criadas reservas de caça devido ao elevado valor paisagístico e faunístico presente. A gestão destes Parques foi atribuída, nos anos seguintes, ora à ASFD⁹ ora a organismos autónomos. Entretanto, foram criados mais dois Parques Nacionais, o de Circeo, em 1934, e o de Stelvio, em 1935, cuja gestão foi entregue à ASFD.

Nesta época a acção do Estado na instituição de áreas protegidas caracterizou-se pelo seu carácter episódico e fragmentado, tendo sido administração florestal a desempenhar o papel de salvaguarda das reservas instituídas fundamental para a preservação de muitos habitats. Os núcleos centrais mais interessantes do ponto de vista naturalista dos actuais parques nacionais e regionais correspondem, aliás, em muitos casos a estas reservas naturais.

Em 1977, as funções administrativas associadas à protecção da natureza, às reservas e aos parques naturais são transferidas para as Regiões que inclusivamente tomam a iniciativa de elaborar legislação regional concerne a áreas protegidas. O conceito de área protegida converte-se gradualmente num instrumento dinâmico, integrado na realidade local e inserido nos circuitos social, económico e cultural em lugar do anterior modelo alheio aos interesses locais, à sociedade e ao desenvolvimento.

Em 1989, com a publicação da Lei n.º 349, de 8 de Julho, que instituiu o Ministério do Ambiente, as competências anteriormente atribuídas ao Ministério da Agricultura e da Floresta em matéria de parques e reservas naturais foram transferidas para este Ministério.

Um longo período de incerteza reinou, no entanto, nesta matéria, devido à inexistência de uma normativa de referência. Só em 1991 a publicação da Lei-Quadro n.º 349/91, de 6 de Dezembro, sobre áreas protegidas com o fim de garantir e promover, de forma coordenada, a conservação e valorização do património natural do País veio finalmente definir os princípios fundamentais para a instituição e gestão de áreas protegidas contribuindo para um notável desenvolvimento quantitativo e qualitativo dos parques e reservas neste país.

⁹ *Azienda di Stato per le Floreste Demaniali*



4.4.1. Enquadramento legal

A Constituição de Itália de 1947 estabelece no seu artigo 9.º que a República é responsável pela protecção da paisagem e do património histórico e artístico da Nação. No anterior artigo 117.º, pertencente ao capítulo V relativo às Regiões, Províncias e Comunas, constavam as matérias que as Regiões nos limites dos princípios fundamentais estabelecidos nas Leis Estatais e respeitando o interesse nacional e das restantes Regiões podiam elaborar normas legislativas. Embora não constasse a protecção da natureza, a sentença n.º 72 de 1977, da Corte Constitucional veio reconhecer a inclusão desta matéria numa outra, mais ampla, “agricultura e floresta” contemplada no artigo 117.º.

Em 2001, a Lei Constitucional 3, de 18 de Outubro, alterou o capítulo V da Constituição tornando as Regiões responsáveis por certas competências fundamentais, anteriormente pertencentes ao Estado, o qual mantém a responsabilidade pela exclusiva legislação em matérias de importância nacional ou internacional e nomeadamente na “*Tutela do ambiente, dos ecossistemas e bens culturais*”. No entanto, a Corte Constitucional continua a reconhecer às Regiões a possibilidade de criarem leis regionais nesta matéria (sentença n.º 407/2002).

A Lei-Quadro das Áreas Protegidas em Itália, é a Lei 6 de Dezembro 1991, n. 394. Nesta Lei foi consagrada a criação de: Parques Nacionais, Parques Naturais Regionais e Reservas Naturais Estatais e Regionais. A criação de áreas protegidas marinhas também está prevista nesta Lei e ainda numa outra relativa à protecção do Mar (Lei n.º 979/82, de 31 de Dezembro). A Lei visa a:

- a) Conservação de espécies animais ou vegetais, de associações vegetais ou florestais, de singularidades geológicas, de formações paleontológicas, de comunidades biológicas, de biótopos, de valores cénicos e panorâmicos, de processos naturais e dos equilíbrios hidrológico, hidrogeológico e ecológico;
- b) Aplicação de métodos de gestão ou de restauro ambiental que permitam a integração entre o homem e o ambiente natural e a salvaguarda dos valores antropológicos, arqueológicos, históricos e arquitectónicos e das actividades agro-silvo-pastoris e tradicionais;
- c) Promoção de actividades de educação, de formação e de pesquisa científica e interdisciplinar e também de actividades recreativas compatíveis.

Em 1998, a publicação da Lei 9 de Dezembro 1998, n. 426, “Novos Instrumentos no Campo Ambiental”, veio alterar e acrescentar algumas disposições à Lei de 1991.



As demais regiões, no que diz respeito a áreas protegidas de âmbito regional, regem-se de facto, na sua maioria, por legislação regional que desenvolveram em virtude dos seus estatutos de autonomia. Contudo, ao invés, da situação verificada em Espanha, tal não conduziu a diferenças significativas entre as regiões e a classificação das áreas protegidas e modelos de gestão previstos nas diversas leis regionais são bastante uniformes.

Tabela 14. Identificação das leis regionais desenvolvidas em Itália por Região e Províncias Autónomas.

Região/Província	Lei Regional	Região	Lei Regional
<i>Piemonte</i>	<i>Legge regionale 29 giugno 2009, n. 19</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Legge regionale 1983, n. 86</i>
<i>Valle d'Aosta</i>	<i>Legge regionale 30 luglio 1991, n. 30</i>	<i>Veneto</i>	<i>Legge regionale 16 agosto 1984, n. 40</i>
<i>Trento</i>	<i>Legge provinciale 6 maggio 1988 n. 18</i>	<i>Umbria</i>	<i>Legge regionale 3 marzo 1995, n. 9</i>
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	<i>Legge regionale 30 settembre 1996, n. 42</i>	<i>Abruzzo</i>	<i>Legge regionale 21 giugno 1996, n. 38</i>
<i>Liguria</i>	<i>Legge regionale 22 febbraio 1995, n.12</i>	<i>Molise</i>	
<i>Toscana</i>	<i>Legge regionale 11 aprile 1995, n. 49</i>	<i>Campania</i>	<i>Legge regionale 1 settembre 1993, n. 33</i>
<i>Marche</i>	<i>Legge regionale 28 aprile 1994, n. 15</i>	<i>Puglia</i>	<i>Legge regionale 24 luglio 1997, n. 19</i>
<i>Basilicata</i>	<i>Legge regionale 28 giugno 1994, n.28</i>	<i>Lazio</i>	<i>Legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29</i>
<i>Sardegna</i>	<i>Legge regionale 7 giugno 1989, n. 31</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Legge regionale 6 maggio 1981, n. 98</i>
<i>Emilia-Romagna</i>	<i>Legge regionale 17 febbraio 2005, n.6</i>	<i>Calabria</i>	<i>Legge regionale 1996, n. 9</i>
<i>Bolzano-Aldo Adige</i>	<i>Legge provinciale 12 marzo 1981, n. 7</i>		

4.4.2. Quadro Institucional

O Ministério do Ambiente e do Território criado através do Decreto Legislativo 30 de Julho de 1999, n. 300, actualmente designado Ministério do Ambiente, do Território e do Mar é o órgão responsável pelas competências do Estado ao nível do ambiente, do território e dos ecossistemas. As funções atribuídas a este Ministério no que diz respeito às áreas protegidas são exercidas, de acordo com o DPR 17 de Junho de 2003, n. 261, pela Direcção Geral para a Protecção da Natureza.

O Conselho Nacional do Ambiente expressa pareceres e pode apresentar propostas ao Ministério do Ambiente, do Território e do Mar nas matérias relativas ao ambiente. É constituído por um representante designado por cada Região e Província Autónoma de Itália, por quinze representantes de associações de protecção ambiental de carácter nacional, seis da Associação Nacional de Comunas, três da União de Províncias de Itália, um do Conselho Nacional de Pesquisa, um da Entidade para as Novas Tecnologias, Energia e Ambiente e finalmente um representante da ENEL, a maior empresa de electricidade de Itália.

O órgão consultivo para as áreas naturais protegidas, previsto na Lei de 1991, foi criado em 1992 e trata-se de um organismo autónomo composto por nove especialistas cuja função

principal é a elaboração de pareceres de natureza técnico-científica em matéria de áreas protegidas.

O Comité para as áreas naturais protegidas, constituído pelos Ministros do Ambiente, Agricultura, Florestas, Marinha Mercantil, Obras Públicas, Cultura, Ensino Superior e Pesquisa Científica e Tecnológica, seis Presidentes das Regiões ou Províncias Autónomas e ainda da Conferência Permanente de relações entre o Estado, as Regiões e as Províncias Autónomas, previsto também na Lei Estatal, foi extinto em 1997, tendo as suas funções sido delegadas na Conferência Permanente para as relações entre o Estado, as Regiões e as Províncias Autónomas *Trento e Bolzano-Aldo Adige*. Essas funções incluem a aprovação do *Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette* e inicialmente a elaboração do programa trienal para as áreas protegidas, entretanto abolido.

Recentemente, a Lei 133/2008 criou o Instituto Superior para a Protecção e Pesquisa Ambiental, supervisionado pelo Ministério do Ambiente, para realização de tarefas técnico-científicas relacionadas com a protecção e monitorização do ambiente.



Figura 4. Organograma representativo das entidades da administração central de Itália responsáveis pela conservação da Natureza.

A criação das áreas protegidas regionais é da responsabilidade das Regiões. As entidades competentes de cada Região têm que assegurar a gestão das mesmas garantindo os recursos humanos, materiais e económicos necessários. Em algumas Regiões existem também órgãos consultivos constituídos por especialistas de diferentes áreas cujo parecer é obrigatório nas matérias relacionadas com áreas protegidas.



Tabela 15. Identificação dos departamentos e serviços responsáveis pela tutela das áreas protegidas de cada Região e Províncias Autónomas.

Região	Organismo Competente	Região	Organismo Competente
<i>Piemonte</i>	<i>Direzione Regional Ambiente Settore Pianificazione e Gestione delle Aree Naturali Protette</i>	<i>Lombardia</i>	<i>Direzione Generale Qualità dell'Ambiente Unità Organizzativa Parchi e aree protette</i>
<i>Valle d'Aosta</i>	<i>Dipartimento risorse naturali e corpo forestale Servizio aree protette</i>	<i>Veneto</i>	<i>Direzione Pianificazione Territoriale e Parchi</i>
<i>Trento</i>	<i>Dipartimento risorse forestali e montane Servizio conservazione della natura e valorizzazione ambientale</i>	<i>Emilia-Romagna</i>	<i>Servizio Parchi e Risorse Florestali</i>
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	<i>Direzione centrale risorse agricole, naturali e forestali e montagna Servizio tutela ambienti naturali e fauna</i>	<i>Umbria</i>	<i>Direzione Regional Agricoltura e Foreste, Aree Protette, Valorizzazione dei Sistemi Naturalistici e Paesaggistici, Beni e Attivita Culturali, Sport e Spettacolo Servizio Aree Protette, Valorizzazione dei Sistemi Naturalistici e Paesaggistici</i>
<i>Liguria</i>	<i>Dipartimento Pianificazione Territoriale Servizio Parchi e Aree Protette</i>	<i>Abruzzo</i>	<i>Direzione affari della Presidenza, Politiche Legislative e Comunitarie, Programmazione, Parchi, Territorio, Valutazione Ambientali, Energia</i>
<i>Toscana</i>	<i>Direzione generale Politiche territoriali e ambientali</i>	<i>Molise</i>	
<i>Marche</i>	<i>Servizio Ambiente e Paesaggio Posizione di Funzione Aree Protette, Protocollo di Kyoto, Riqualificazione Urbana</i>	<i>Campania</i>	<i>Settore Tutela dell'Ambiente Servizio Conservazione della Natura</i>
<i>Calabria</i>	<i>Dipartimento Politiche dell'ambiente</i>	<i>Puglia</i>	<i>Assessorato all'Ecologia Ufficio Parchi e Riserve naturali</i>
<i>Basilicata</i>	<i>Dipartimento Ambiente, Territorio, Politiche della Sostenibilità</i>	<i>Lazio</i>	<i>Direzione Ambiente e Cooperazione tra i Popoli</i>
<i>Sardegna</i>	<i>Direzione generale della difesa dell'ambiente</i>	<i>Sicilia</i>	<i>Assessorato Regionale Territorio e Ambiente</i>
<i>Bolzano – Alto Adige</i>	<i>Dipartimento all'urbanistica, ambiente ed energia Ufficio Parchi naturali</i>		

4.4.3. Estratégias e Planos

Estratégia Nacional de Conservação da Natureza

A Itália ratificou a Convenção da Diversidade Biológica através da Lei n.º 124/94 tendo sido adoptada nesse ano a Estratégia e Programa Preliminar para a Implementação da



Convenção da Biodiversidade em Itália. As linhas estratégicas definidas pretendiam constituir apenas uma base de referência para a posterior elaboração de um plano de acção, de acordo com o disposto na Convenção, mas que até ao momento não foi concretizada.

O programa preliminar de actuação engloba acções nas áreas de monitorização, conhecimento do património natural, educação e sensibilização, conservação *in-situ*, desenvolvimento sustentável, diminuição dos factores de risco, conservação *ex-situ*, biotecnologia e segurança e cooperação internacional e diplomacia.

Em termos institucionais o documento salienta a importância de reforçar o papel das organizações não governamentais e das comunidades locais de agricultores recomendando a criação de sedes estratégicas de aconselhamento e o desenvolvimento de programas específicos. É também sugerida a criação de novos organismos ou a adequação dos já existentes, de forma a garantir a integração nos vários sectores da aplicação das medidas de conservação essenciais.

É recomendada a integração da protecção da paisagem na conservação da natureza assim como dos sistemas agro-florestais e a criação de parques agro-ecológicos, a implementação de um programa de agricultura biológica nas áreas protegidas e o desenvolvimento do mercado de produtos derivados das actividades tradicionais no âmbito da promoção do desenvolvimento sustentável.

O controlo e a avaliação da eficácia dos instrumentos adoptados e dos resultados obtidos são ainda considerados fundamentais para o sucesso da implementação da convenção da diversidade biológica.

Plano Nacional

O Projecto Carta da Natureza foi introduzido pela Lei-Quadro de 91 e visa a identificação do estado do património natural em Itália, nomeadamente dos valores naturais e da vulnerabilidade territorial do País e a definição de orientações para o ordenamento do território natural. Actualmente, a sua elaboração é da responsabilidade do ISPRA em colaboração com as entidades locais. Apesar do início da sua elaboração datar de 1991 ainda se encontra em progresso uma vez que se pretende que cubra todo o território do País.

4.4.4. Gestão das Áreas Protegidas

Em Itália cerca 9,8% do território encontra-se abrangido por uma das classificações de protecção previstas na Lei de 1991. A gestão desta parte do território é largamente partilhada pela administração central, regional, local, instituições públicas e entidades privadas com interesses variados nestes espaços.

**Tabela 16.** Número, área terrestre (km²), área marinha (km²) e superfície (%) por categoria de área protegida.(Fonte: *Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette, 5º Aggiornamento 2003*)

	Número	Área Terrestre (km ²)	Área Marinha (km ²)	% Área Nacional
Parques Nacionais	22	14,105.51	71.812	4.68
Parques Naturais Regionais	105	11,751.11	0.00	3.90
Reservas Naturais Estatais	146	1,227.53	0.00	0.41
Reservas Naturais Regionais	335	2,142.21	12.84	0.71
Áreas Protegidas Marinhas	20	0.00	1,900.82	0.00
Outras Áreas Protegidas Nacionais	3	0.00	25,574.77	0.00
Outras Áreas Protegidas Regionais	141	572.49	0.18	0.19
TOTAL	772*	29,798.85*	28,206.73	9.89*

A Lei de 1991 estabeleceu critérios básicos de gestão das áreas protegidas e outros específicos para cada categoria que cada região desenvolveu através da elaboração de Leis Regionais.

Tabela 17. Número de áreas protegidas por tipo de entidade gestora e categoria.(Fonte: *Elenco Ufficiale delle Aree Naturali Protette, 5º Aggiornamento 2003*).

	Parques Nacionais	Reservas Naturais Estatais	Reservas Naturais Regionais	Parques Naturais Regionais
<i>Ente Parco</i>	21	9	21	53
Administração Florestal	0	124	38	0
Administração Local	0	3	229	21
Consórcios	1	1	18	28
Instituições Académicas	0	2	5	0
ONGA	0	4	25	1
Organismos Privados	0	1	0	2

Genericamente, a Lei Estatal determina que nas áreas contíguas às áreas protegidas, no sentido de assegurar a conservação dos valores destas últimas, podem ser elaborados planos ou programas para regulação do exercício da caça, pesca, actividades extractivas e protecção do ambiente. A Lei determina, para os parques, tanto nacionais como regionais, que nas províncias e comunas cujo território recaia totalmente ou em parte nos limites de um parque nacional ou regional seja atribuída prioridade na concessão de financiamentos estatais e regionais solicitados para a realização de intervenções no âmbito: do restauro de centros históricos e edifícios com valor histórico e cultural, de recuperação de núcleos rurais, de operações de conservação e restauro ambiental, do agro-turismo, de actividades desportivas e culturais e do uso de energias renováveis. A mesma disposição abrange particulares, singulares



ou colectivos, que pretendam realizar iniciativas produtivas ou serviços compatíveis com os objectivos dos parques.

Para as áreas protegidas de âmbito nacional a vigilância sobre a gestão das mesmas é assegurada pelo Ministro do Ambiente. A vigilância propriamente dita destas áreas é da responsabilidade do Corpo Florestal do Estado. Para as áreas protegidas regionais constituem princípios básicos: a participação das províncias, das comunidades de montanha¹⁰, e das comunas no procedimento de instituição das áreas protegidas, a participação das entidades locais interessadas na sua gestão, a adopção de um regulamento e de um plano no caso dos parques, e a possibilidade de confiar a gestão a instituições familiares ancestrais (*comunioni familiari montane*¹¹), associadas entre si ou não, cujos bens agro silvopastoris estejam incluídos total, ou parcialmente, na área protegida e que constituem património dessas comunidades. A Lei estabelece também que estes espaços devem ser instituídos por parte das regiões, preferencialmente, em propriedades ou património florestal regionais, provinciais, comunais ou de entidades públicas e nunca em território integrado em parques nacionais ou reservas naturais estatais. Apesar deste aspecto, nas leis regionais está consagrada a expropriação dos bens imóveis e móveis abrangidos por áreas protegidas regionais assim como a atribuição de indemnizações.

No aspecto financeiro a Lei prevê uma série de benefícios fiscais para os eventuais doadores que contribuam para a realização dos objectivos de gestão das áreas protegidas.

Parques Nacionais

Os Parques Nacionais são “*constituídos por áreas terrestres, fluviais, marinhas ou lagunares que contenham um ou mais ecossistemas intactos ou parcialmente alterados pelo homem, uma ou mais formações físicas geológicas, geomorfológicas, biológicas, de relevo internacional ou nacional devido aos valores naturalísticos, científicos, estéticos, culturais, educativos e recreativos presentes e que por isso requerem a intervenção do Estado com vista à sua conservação.*”

A gestão dos **Parques Nacionais** é atribuída a uma entidade de direito público denominada *Ente Parco* constituída por um Presidente, um Conselho Directivo, uma Junta

¹⁰ Entidades territoriais locais constituídos pela união de comunas situadas, total ou parcialmente, em áreas de montanha tendo em vista a valorização da região, o exercício das suas funções específicas, das funções que lhe sejam atribuídas e o exercício associado das funções das comunas (*Decreto Legislativo n.º 267/2007, 18 agosto - “Testo Unico sugli Enti Locali”*).

¹¹ Instituições compostas pelos descendentes de famílias originárias de uma determinada região para gestão comunitária dos pastos. A associação entre este tipo de instituições visa a administração conjunta do território e a valorização económica e ambiental do património colectivo.



Executiva, um organismo de revisão da contabilidade e a Comunidade do Parque. É ainda nomeado pelo Ministro do Ambiente o Director do Parque.

O Conselho Directivo é formado pelo presidente do parque, cinco pessoas designadas pela comunidade do parque, duas nomeadas por associações de protecção ambiental, duas propostas por um conjunto de instituições académicas, uma designada pelo Ministro da Agricultura e Florestas e duas pelo Ministro do Ambiente. Este organismo elege internamente um vice-presidente e a Junta Executiva composta por cinco elementos, incluindo o Presidente, elabora o regulamento e o estatuto do *Ente Parco* e prepara a proposta de plano do parque.

A Comunidade do Parque, por sua vez, é constituída pelo(s) Presidente(s) das regiões e das províncias, os síndacos das comunas, e os Presidentes das comunidades de montanha que fazem parte do parque. Trata-se de um órgão consultivo cujo parecer sobre o regulamento e o plano do parque é obrigatório. Para além disso, no âmbito dos objectivos do parque e das disposições do seu regulamento e plano a Comunidade do Parque deve promover as iniciativas que favoreçam o desenvolvimento económico e social dos residentes no Parque e nos territórios adjacentes elaborando, com esse fim, um plano plurianual económico e social. Este plano prevê a concessão de subvenções a particulares e entidades locais, a criação de serviços e edifícios de carácter naturalista que podem ser geridos por si ou por outrem com base em actos de concessão e de acordo com convenções específicas, a promoção das actividades tradicionais artesanais e agro silvopastoris e de serviços sociais e bibliotecas e o desenvolvimento do turismo e actividades associadas. Uma parte das actividades mencionadas deve destinar-se à ocupação juvenil e voluntariado. Se necessário a Comunidade do Parque estabelece acordos programa com os responsáveis identificados para a concretização de actividades concretas.

Constituem receitas do *Ente Parco*, as contribuições ordinárias e extraordinárias do Estado, as contribuições das regiões e entes públicos, as contribuições e financiamentos destinadas a projectos específicos, os legados e doações de particulares, eventuais rendas patrimoniais, proventos de concessões, o produto da cobrança de entradas, de actividades desenvolvidas e da prestação de serviços, actividades comerciais e promocionais e o produto de coimas decorrentes de processos de contra-ordenação.

A aprovação de concessões ou autorizações relativas a actividades a realizar no parque está sujeita a uma declaração oficial vinculativa por parte do ente de gestão. Outra das actividades outorgadas a esta entidade é a realização de cursos de formação de guias do respectivo Parque. A aquisição e expropriação dos bens imóveis está consagrada assim como a atribuição de indemnizações, neste caso, quando estejam em causa actividades agrícolas, silvícolas ou pastoris.



Todos os Parques possuem portanto um regulamento, um plano preparado pelo *Ente Parco* e um plano plurianual económico-social. O plano define o zonamento do Parque estabelecendo reservas integrais, reservas orientadas, áreas de protecção e áreas de promoção económica e social.

Reservas Naturais Estatais

As Reservas Naturais Estatais são constituídas por *“áreas terrestres, fluviais, lagunares ou marinhas que contenham uma ou mais espécies da fauna ou flora relevantes ou nas quais estejam representados um ou mais ecossistemas importantes para a diversidade biológica ou para a conservação dos recursos genéticos com interesse nacional”*.

Estas áreas protegidas são instituídas por decreto cujo conteúdo deve incluir a definição de directrizes e critérios que balizam o plano de gestão da reserva e respectivo regulamento. No decreto é também definido o organismo de gestão da reserva.

As reservas estatais são geridas, na sua maioria, pelos organismos de gestão da ex ASFD e que actualmente fazem parte do Corpo Florestal do Estado, ao qual foi atribuída através da Lei n.º 36/04, de 6 de Fevereiro, a função de protecção e salvaguarda das reservas naturais estatais, assim como de outros bens destinados à conservação da biodiversidade animal e vegetal. Outras instituições responsáveis pela gestão das reservas estatais incluem: instituições académicas, sobretudo Universidades, e Associações Ambientais das quais se destaca o WWF Itália.

Parques Naturais Regionais

Os Parques Naturais Regionais, de acordo com a Lei Estatal, são *“constituídos por áreas terrestres, fluviais, lagunares e eventualmente áreas marinhas próximas da costa, de valor naturalístico e ambiental, que constituem, no âmbito de uma ou mais regiões limítrofes, um sistema homogéneo representativo do património natural, dos valores paisagísticos e artísticos e das tradições culturais das populações locais”*. No entanto, como já foi mencionado as áreas protegidas de âmbito regional regem-se por Legislação Regional.

A Lei regional que institui os parques naturais regionais define as medidas de salvaguarda a aplicar, identifica o órgão de gestão do parque e indica os elementos que devem constar no plano do parque e os princípios orientadores do respectivo regulamento. Na gestão dos serviços dos parques, exceptuando a vigilância, podem ser estabelecidas convenções com entes públicos ou privados.

A forma organizativa do parque é definida no estatuto de cada parque no qual devem constar os critérios para a composição do Conselho Directivo e da Comunidade do Parque, a



designação do Presidente e do Director, os poderes de cada um, a composição do organismo responsável pela revisão das contas e o modelo de convocatória e funcionamento destes órgãos. As Leis Regionais estabelecem, contudo, normas com as quais os estatutos se têm que adequar. Assim, a composição de cada um dos órgãos pode variar consoante a Região mas, no geral, o Conselho Directivo é composto por representantes designados pelas Províncias interessadas, Comunidade do Parque, Associações Ambientalistas, Instituições Académicas e Associações de Agricultores e a Comunidade do Parque, por sua vez, pelos Presidentes das Províncias e das Comunidades de Montanha, Síndacos e representantes das Associações de Agricultores operantes no território. Em algumas regiões é comum a criação de consórcios entre as Províncias, Comunas e Comunidades de Montanha. Nestes casos, normalmente, as Assembleias e Conselhos de Administração são os órgãos de administração e a Consulta, o órgão de participação, constituída por representantes dos interesses económicos, sociais e culturais da região e de associações ambientalistas.

Como instrumentos de actuação os parques regionais contam com o plano do parque e o plano plurianual económico e social, ambos adoptados pelo órgão de gestão do parque. O plano económico pode ser financiado pelo Estado, as Regiões, as entidades locais e restantes organismos interessados. Para a concretização das acções delineadas no plano do parque e no plano económico e social podem ser celebrados acordos programa entre o Estado, as Regiões e as entidades locais em que são identificadas as operações a realizar com indicação da quota financeira do Estado, das regiões, das entidades locais e, eventualmente, de terceiros. Relativamente aos recursos financeiros, podem ser constituídos por legados, contribuições a qualquer título alocados por entidades públicas e privadas e rendimentos derivados dos direitos associados à utilização de bens móveis ou imóveis que pertençam ao parque ou que sejam geridos por este.

O que se verifica na maioria das Leis Regionais é que a gestão dos Parques é atribuída a uma entidade de direito público dotada de autonomia administrativa e funcional. As receitas destas entidades são constituídas pelas contribuições anuais relativas às despesas correntes e de investimentos atribuídas pela Região, contribuições da União Europeia e Estado e das Regiões em regime extraordinário, contribuições no âmbito de projectos específicos, contribuições por parte de entidades públicas e privadas, legados, proventos derivados de contratos ou convenções estabelecidas relacionadas com a actividade do *Ente Parco*, rendas patrimoniais, proventos de actividades comerciais e promocionais, o produto de contra-ordenações e proventos de concessões, direitos tarifários e serviços prestados.



Na maioria dos Parques Regionais a contribuição de diversas associações ambientais e voluntários é muito importante. Vários parques, como o Parque del Partenio, integram zonas cuja gestão foi confiada a associações ambientais.

Reservas Naturais Regionais

As Reservas Naturais Regionais são constituídas por “*áreas terrestres, fluviais, lagunares ou marinhas que contenham uma ou mais espécies da fauna ou flora relevantes ou nas quais estejam representados um ou mais ecossistemas importantes para a diversidade biológica ou para a conservação dos recursos genéticos com interesse regional*”.

As reservas naturais regionais são na sua maioria geridas pelas comunas onde se encontram ou pelas mesmas entidades que gerem os parques naturais regionais. Em algumas regiões, como é o caso da Sicília, as reservas são geridas normalmente por universidades, associações ambientais ou o organismo florestal regional.

A título de exemplo, na região de Piemonte, as despesas por parte dos organismos de gestão dos parques e reservas variaram nos últimos anos de acordo com a tabela 17.

Tabela 18. Despesas anuais dos organismos de gestão dos parques e reservas naturais na região de Piemonte.

Ano	Despesas (€)
2001	29.916.282
2002	35.040.183
2003	39.306.485
2004	42.814.610
2005	40.054.683
2006	42.275.624
2007	38.097.175
2008	39.277.190



4.5. Reino Unido

No Reino Unido o movimento para a criação de Parques Nacionais teve início nos anos 30 mas só após a II Guerra Mundial é que o Partido Trabalhista propôs o estabelecimento de Parques Nacionais como parte integrante do plano de reconstrução pós-guerra do Reino Unido. Assim, em 1949 foi aprovado o *National Parks and Access do the Countryside Act*, ainda em vigor, embora com várias emendas. Esta Lei consagrou não só a criação de Parques Nacionais como também de *Areas of Outstanding Natural Beauty*, *Sites of Special Scientific Interest*, *National Nature Reserves* e *Local Nature Reserves*. Actualmente estas designações permanecem na legislação de Inglaterra e País de Gales. Na Escócia e Irlanda do Norte a elaboração de legislação regional manteve estas figuras prevendo, contudo, denominações diferentes em alguns casos. Outras áreas classificadas do Reino Unido incluem actualmente, a título de exemplo, as *Environmentally Sensitive Areas (ESA)*, *Areas of Great Landscape Value*, *Regional Scenic Areas*, *Heritage Coasts* e *Local Nature Conservation Sites* para além de categorias que derivam de Convenções Internacionais e do direito comunitário.

Com a Lei de 49 também foi criado o primeiro organismo oficial do mundo de âmbito nacional dedicado exclusivamente à conservação da natureza, a *Nature Conservancy*.

Apesar da importância das áreas protegidas para a salvaguarda da biodiversidade ser reconhecida no Reino Unido não é conferida a esta matéria a mesma prioridade que em Portugal ou Espanha. Tal facto, deriva da adopção no Reino Unido de uma política holística que compreende um conjunto misto de mecanismos dirigidos às áreas protegidas, por um lado, e ao meio rural, por outro. A crescente importância do meio rural na protecção da biodiversidade decorre da necessidade de assegurar uma maior resiliência dos sistemas a novos desafios, nomeadamente, o das alterações climáticas. A adopção de uma política deste tipo visa, portanto, assegurar a conservação da biodiversidade a longo prazo.

4.5.1. Enquadramento Legal

O Reino Unido não tem um documento constitucional único, no entanto, as Leis aprovadas pelo Parlamento, determinadas convenções constitucionais, tratados, prerrogativas reais e outros documentos regem a governação do Reino Unido sendo por isso, no seu conjunto, considerados a Constituição do Reino Unido.

O esqueleto do sistema de áreas protegidas no Reino Unido é constituído pelos sítios de especial interesse científico (SSSI) ou áreas de especial interesse científico (ASSI). A criação desta figura de protecção no *National Parks and Access do the Countryside Act* supunha a



compatibilidade entre o interesse da conservação da natureza e outros interesses como a exploração agrícola e florestal e por isso não previa a proibição de actos nem a realização de medidas de conservação. A salvaguarda dos valores a preservar dependia, assim, inteiramente da vontade e consciência dos proprietários dos terrenos abrangidos. A crescente deterioração que se veio a verificar nos anos seguintes do estado de conservação destes locais levou à necessidade de encontrar modelos que comprometessem os proprietários na gestão do património em causa. O *Countryside Act* de 1968 atribuiu então à *Nature Conservancy*, a agência responsável pela conservação da natureza nessa altura, a possibilidade de estabelecer acordos com os proprietários. Como esta medida não se revelou eficaz, foram posteriormente reforçados os incentivos financeiros e regulamentares. Esses incentivos foram estabelecidos no *Wildlife and Countryside Act*, de 1981, que fundamenta actualmente a declaração destes locais. Em 2002, o *Countryside and Rights of Way Act* desenvolveu novas medidas relativas à protecção e gestão deste tipo de áreas protegidas em Inglaterra e no País de Gales. Na Escócia com a publicação do *Nature Conservation (Scotland) Act* em 2004 a designação de SSSI na Escócia passou a reger-se por este diploma. Na Irlanda do Norte as áreas de especial interesse científico, equivalentes aos sítios de especial interesse científico, foram consagradas na *Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order* de 1985 sendo que em 2002 a publicação da *Environment (Northern Ireland) Order* veio reforçar certas medidas no sentido de fortalecer a protecção destas áreas

As Reservas Naturais Nacionais, também previstas no *National Parks and Access to the Countryside Act*, são no fundo uma selecção dos SSSIs mais importantes e embora tendo sido criadas inicialmente para proteger as áreas mais sensíveis e constituírem laboratórios de pesquisa naturais, actualmente, também apresentam uma marcada face pública. Em Inglaterra, País de Gales e Escócia são designadas com base na Lei de 49, ou de 81. Na Irlanda do Norte são declaradas sob a *Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order* de 1985. As Reservas Naturais Locais são declaradas pelas autoridades locais também sob o *National Parks and Access to the Countryside Act*. Na Irlanda do Norte estas áreas são designadas *Local Authority Nature Reserves*.

Os Parques Nacionais consagrados no *National Parks and Access to the Countryside Act* visam o reconhecimento da beleza natural e oportunidades de recreação de determinadas áreas. Em 1995, o *Environment Act* estabeleceu a constituição de autoridades independentes para gerir os Parques Nacionais. Na Escócia o estatuto dos Parques Nacionais está definido no *National Parks (Scotland) Act*, de 2000. Na Irlanda do Norte, por enquanto, não existem parques nacionais mas a sua criação está prevista na *Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order*.



As *Areas of Outstanding Natural Beauty* foram igualmente criadas pelo *National Parks and Access to the Countryside Act*, de 1949 para conservar e engrandecer a beleza natural de áreas com elevado valor paisagístico. Ao contrário dos Parques Nacionais cujo regime sempre previu a proibição de certas actividades e actos nestas regiões, os poderes das autoridades locais para protecção destas áreas eram muito limitados e por isso em 2000 o *Countryside and Rights of Way Act* definiu novas medidas de protecção alterando nomeadamente o seu modelo de gestão. Esta figura de protecção, existe apenas em Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte onde o seu regime está definido na *Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order*, de 1985. Na Escócia foi criada uma figura de protecção equivalente, a *National Scenic Area*, consagrada em 1986, no *Town and Country Planning (Scotland) Act*.

4.5.2. Quadro Institucional

A publicação do *Environmental Protection Act*, de 1990, reorganizou o quadro institucional da Grã-Bretanha criando agências separadas para Inglaterra, Escócia e País de Gales. Hoje em dia, essas agências são, a *Natural England (NE)*, na Inglaterra, a *Scottish Natural Heritage (SNH)*, na Escócia e a *Countryside Council for Wales (CCW)*, no País de Gales.

Na Irlanda do Norte a agência actualmente responsável pela conservação da natureza é a *Northen Ireland Environment Agency (NIEA)*.

Natural England (NE)

A Natural England surgiu em 2006 com a publicação do *Nature Environment and Rural Communities Act* sendo-lhe atribuídas as funções anteriormente desempenhadas pela *English Nature* e a *Countryside Agency*. É um órgão independente com funções executivas e consultivas e cujo objectivo principal é a “conservação e gestão do ambiente natural para o benefício das gerações actuais e futuras contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável”.

Scottish Natural Heritage (SNH)

Esta agência foi criada em 1992 sob o *Natural Heritage (Scotland) Act*, de 1991, que definiu os objectivos e funções da mesma. Os objectivos são genericamente a conservação, o enaltecimento, a compreensão e apreciação, e o uso sustentável do património natural da Escócia. As suas funções ao nível da conservação da natureza são aquelas que os diversos diplomas lhe conferem, por exemplo, a notificação dos proprietários da classificação de terrenos como SSSI; a criação, manutenção e gestão das reservas naturais da Escócia, a



colaboração com as autoridades locais na gestão das NSA; a difusão de informação sobre o património natural da Escócia; a realização de estudos importantes para o exercício das suas funções etc.

Countryside Council for Wales (CCW)

A CCW foi criada em 1990 pelo *Environmental Protection Act*, de 1990. São objectivos da agência a conservação e enaltecimento da beleza natural do País de Gales e da beleza e amenidade do meio rural da região e a promoção do desenvolvimento de estruturas que possibilitem a fruição das oportunidades de recreação ao ar livre e o estudo da natureza tendo presentes os interesses sociais e económicos das áreas rurais do País de Gales.

Northern Ireland Environment Agency (NIEA)

A NIEA faz parte do Departamento do Ambiente da Irlanda do Norte criado em 1999 sob o *Northern Ireland Act* de 1998 e a *Departments (Northern Ireland) Order* de 1999. Os objectivos da NIEA são a protecção e conservação do património natural e construído da Irlanda do Norte, o controlo da poluição e a promoção da apreciação do ambiente e das boas práticas ambientais. A Direcção do Património Natural é o órgão da agência responsável pela conservação da natureza. O Conselho para a Conservação da Natureza e do Meio Rural foi criado em 1989 e é o órgão de aconselhamento do Departamento do Ambiente em matérias relacionadas com a conservação da natureza e o meio rural. Na prática as recomendações deste Conselho são veiculadas, maioritariamente, através da NIEA.

O *Environment Protection Act* criou também a *Joint Nature Conservation Committee* (JNCC) como órgão de aconselhamento do Governo e das agências regionais nas matérias relacionadas com a conservação da natureza num contexto nacional e internacional. As suas funções incluem o estabelecimento de padrões comuns no Reino Unido nomeadamente para a monitorização do estado de conservação do património natural, a elaboração de estudos e a análise da informação resultante, assim como o apoio ou desenvolvimento de pesquisa relevante para o exercício adequado das suas funções.

A Associação Nacional para as AONB surgiu em 1998 e os seus membros são essencialmente as autoridades locais com responsabilidades na gestão das AONB em Inglaterra e País de Gales. Esta organização visa a criação de uma rede de comunicação interna entre os seus membros de forma a garantir uma adequada difusão da informação e a troca de experiências, representar os interesses das AONB junto dos departamentos governamentais e



agências e constitui um pólo de informação técnica e especializada relativa à protecção e gestão destas áreas protegidas.

A Associação de Autoridades dos Parques Nacionais reúne, por sua vez, as Autoridades dos Parques Nacionais (APN) promovendo a sua acção conjunta e a partilha de experiências. Para além disso, promove a formação dos membros e equipas das APN, o reconhecimento destes espaços e a difusão de informação sobre os mesmos. Existem também associações de Autoridades dos Parques Nacionais regionais em Inglaterra e País de Gales que representam as autoridades junto do Governo Inglês e do País de Gales respectivamente.

4.5.3. Estratégias e Planos

Biodiversidade - Plano de Acção do Reino Unido

O Reino Unido ratificou a Convenção da Biodiversidade a 29 de Dezembro de 1993 e foi o primeiro país a elaborar um plano de acção nacional para a biodiversidade.

Todos os aspectos abordados no plano visam a conservação da natureza e, portanto, concorrem mesmo que indirectamente para a eficácia e eficiência da gestão das áreas protegidas no Reino Unido. Tal análise exaustiva implicaria alguma dispersão relativamente ao tema deste trabalho e por isso serão apenas referidos os aspectos mais significativos relacionados com a gestão das áreas protegidas.

No Reino Unido o plano assinala como parceiros fundamentais para a prossecução dos objectivos da conservação *in-situ* e especificamente da gestão das áreas protegidas: os proprietários dos terrenos ou os seus ocupantes, os gestores das áreas, os organismos reguladores, as organizações de conservação (voluntárias e estatais) e os políticos que definem a organização económica e política do país.

Quanto aos instrumentos existentes são referidos: os instrumentos legais de protecção de espécies e de áreas importantes para a conservação; os instrumentos de planeamento; os esquemas de incentivos direccionados aos proprietários; as parcerias entre os parceiros chave e os instrumentos de regulação que limitam as emissões para a atmosfera, recursos hídricos, solos e mar.

O movimento voluntário no Reino Unido possui um papel conspícuo apropriando-se e gerindo um número significativo de Reservas Naturais. As organizações mais importantes são o *National Trust* que se tornou mesmo o maior proprietário privado na Grã-Bretanha, a *Royal Society for the Protection of Birds*, que é o maior organismo voluntário afecto à conservação da natureza da Europa e que gere cerca de 200 Reservas Naturais e a *Wildlife Trusts* que



compreende 47 *Local Wildlife Trusts*, responsáveis pela gestão de 2,256 reservas naturais. Estas e outras organizações são, em muitos casos, proprietárias ou arrendatárias de terrenos que fazem parte de reservas ou de SSSIs trabalhando, por isso, frequentemente em parceria com as agências governamentais.

Faz parte do trabalho das agências de conservação da natureza a cooperação não só com este tipo de organizações como também com os proprietários dos terrenos e com a população no geral, pelo que o seu trabalho é apoiado por muitas pessoas singulares e colectivas que recorrem às agências para beneficiar dos seus conhecimentos e experiência. Uma vez que a maioria dos locais importantes para a conservação da natureza são propriedade privada as parcerias com os proprietários são enfatizadas e por isso esquemas de subvenções como o *Wildlife Enhancement Scheme* (substituído pelo esquema agro-ambiental *Environment Stewardship*, actualmente em vigor) são essenciais para apoiar os agricultores a trabalhar de forma compatível com a natureza.

Para as áreas protegidas principais, SSSIs, NNRs e LNRs, as acções planeadas incluem a elaboração e implementação de planos de gestão sumários para todos os SSSIs, a declaração de novas áreas protegidas de forma a cobrir todos os locais de interesse, a conclusão do trabalho de classificação das ZPE e ZCE e ainda de sítios Ramsar e, por fim a criação de mecanismos de protecção e gestão efectivas de áreas marinhas.

A importância de gerir o meio rural na sua totalidade de modo a inverter o processo de fragmentação dos ecossistemas e a garantir a manutenção e enriquecimento da diversidade biológica do Reino Unido é assumida neste plano estratégico.

Para além da participação dos organismos não governamentais e envolvimento das comunidades locais, através dos grupos locais, são mencionadas algumas das medidas que têm vindo a ser desenvolvidas pelos departamentos de sectores cuja importância no meio rural é significativa: agricultura, silvicultura e ordenamento do território. Em relação ao sector da agricultura são referidos vários programas que têm como objectivo encorajar as práticas agrícolas que contribuam para a protecção dos habitats selvagens, a valorização das paisagens e dos recursos naturais e promovam novas oportunidades para o acesso público ao meio rural. Nas áreas ambientalmente sensíveis de elevado valor para a conservação, por exemplo, os agricultores podem beneficiar de pagamentos decorrentes de contratos de gestão que duram geralmente dez anos. Este e outros esquemas baseados em incentivos desenvolvidos em resposta à Regulação Agro-Ambiental da Comunidade Europeia são assumidos como fundamentais para garantir a manutenção da diversidade biológica no Reino Unido. Para além destes mecanismos são também disponibilizados guias e códigos de boas práticas aos agricultores. Nas acções a realizar no futuro foram incluídas a promoção de uma ligação mais



estreita entre as políticas agrícolas e ambientais, a monitorização dos incentivos à adopção de modos de produção mais ecológicos, o reforço da regulação relativa ao uso de pesticidas e fertilizantes e o incremento dos apoios à agricultura biológica e extensiva em determinadas áreas, à pesquisa em gestão ambiental e ao aconselhamento prestado aos agricultores. Os organismos responsáveis pela silvicultura no Reino Unido, por sua vez, incluem na gestão das florestas estatais aspectos como a recreação e a conservação da natureza tendo designado certas florestas como Parques Florestais Nacionais. Para além disso, planos de conservação foram delineados para todas as florestas nacionais, foi prestado aconselhamento e formação a engenheiros florestais e foram publicados guias de gestão florestal. O campo de acção para o enaltecimento da biodiversidade à medida que novas florestas são criadas, reestruturadas ou redesenhadas é considerável e por isso essas medidas deverão ser mantidas. A protecção dos sistemas florestais mais antigos, a regeneração dos bosques, a aflorestação com árvores nativas e a criação de bosques comunitários perto dos centros populacionais são outras medidas definidas. Os sistemas de ordenamento do território devem assegurar que o desenvolvimento ocorre em zonas apropriadas para esse fim e que se concretize de forma compatível com o meio ambiente. A elaboração de um documento guia – *Planning Policy Guidance for Nature Conservation* – preparado pelo Governo para a inclusão dos objectivos da conservação da natureza nos planos directores, assim como a publicação de compilações de técnicas e boas práticas, veio fortalecer a perspectiva da natureza aquando da tomada de decisões e contribuir para a mudança de atitudes por parte dos investidores. A criação de reservas naturais locais e espaços verdes e o apoio aos grupos locais e voluntários são referidas como algumas das acções a reforçar. Um dos sectores que deve ser devidamente planificado aquando da elaboração dos planos de ordenamento é o do turismo. Quanto a este, o plano identifica algumas prioridades, nomeadamente, a importância de envolver a indústria do turismo na sensibilização e educação dos visitantes e mesmo em acções de conservação, quer financeiramente, quer de outras formas.

Entretanto as quatro regiões do Reino Unido publicaram as suas estratégias regionais: em 2002 foram publicadas a “*Northern Ireland Biodiversity Strategy*”, na Irlanda do Norte e a “*Working with the Grain of Nature*”, em Inglaterra. Em 2004, a Escócia apresentou a sua estratégia, intitulada “*Scotland's Biodiversity It's in Your Hands*” e finalmente, em 2006 foi aprovada no País de Gales a “*Environment Strategy for Wales*”. Para além disso, foram já desenvolvidos cerca de 188 planos de acção local para a biodiversidade.

Em resposta à elaboração das estratégias regionais, dos novos compromissos celebrados a nível internacional e comunitário e das conclusões do estudo “*The Millennium Ecosystem Assessment*” foi publicado em 2007 um documento sintético, “*Conserving Biodiversity - the UK*”



Approach", que visou estabelecer uma visão actualizada e compartilhada da conservação da natureza no Reino Unido. O conteúdo do documento é, nos aspectos que desenvolve, em grande medida redundante relativamente ao anterior. Destaca-se contudo a importância que é dada ao desenvolvimento de uma abordagem ecossistémica e de longo prazo e a definição de seis prioridades. Uma dessas é a protecção das áreas mais importantes e especificamente o aumento da sua resiliência a alterações do meio natural, sendo também atribuído um papel mais importante às áreas protegidas locais e às parcerias locais na gestão destas áreas.

4.5.4. Gestão das Áreas Protegidas

Sites of Special Scientific Interest

Tabela 19. Nº e área (ha) de SSSI em Inglaterra, Escócia e País de Gales e ASSI na Irlanda do Norte (*Dado não disponível).

	Número	Área (ha)
Inglaterra	4.114	1.076.986
Escócia	1.456	1.036.000
País de Gales	1.019	257.251
Irlanda do Norte	292	*

Os SSSI são áreas que devido às características da flora, fauna, geologia ou fisiográficas presentes possuem um interesse especial.

A designação de uma área como SSSI é obrigatoriamente precedida de uma notificação por parte da agência responsável. Esta notificação em Inglaterra destina-se à autoridade de planeamento local, aos proprietários dos terrenos incluídos na área e ao Secretário de Estado competente, na Escócia, é dirigida ainda às autoridades reguladores com funções no local e a todos os interessados. O conteúdo da notificação especifica, no geral, as razões que justificam a designação do local, os actos que poderão danificar os valores em causa e ainda uma declaração de como deverão ser geridos os terrenos abrangidos. Após a notificação, esta é, num período limitado, confirmada ou retirada pela agência. Qualquer alteração posterior ao conteúdo da notificação inicial implica o aviso prévio aos destinatários da notificação original e um período de discussão pública e o alargamento do SSSI envolve mesmo nova notificação. Na Escócia ambas as situações implicam nova notificação.

Quando os proprietários pretendam desenvolver actividades ou actos que possam danificar o interesse conservacionista terão de avisar previamente a agência responsável pela conservação da natureza da respectiva região. A realização das mesmas dependerá do



consentimento sob determinadas condições, ou não, do dito organismo ou do cumprimento dos termos estipulados no acordo ou esquema de gestão existente. A emissão de autorizações por parte de outros organismos públicos tem de tomar em consideração a opinião das agências sobre a mesma. Também as entidades públicas quando pretendam realizar actos potencialmente danosos têm de noticiar as agências e obter o seu consentimento e, caso não o obtenham, realizar as operações de modo a causar o menor dano possível.

As agências competentes podem desenvolver esquemas de gestão na totalidade ou parte dos SSSI. Tais esquemas destinam-se à conservação ou restauro dos valores que inspiraram a designação do sítio e podem estar associados à notificação acima mencionada. Podem ser efectuados avisos aos proprietários se estes não cumprirem as disposições definidas nos esquemas, mas, apenas quando um acordo prévio não for possível. Esses avisos contêm as medidas consideradas necessárias ao cumprimento do esquema e que, caso não sejam realizadas pelo proprietário, podem, após o período de tempo definido no aviso, ser executadas pelas próprias agências atribuindo ao proprietário o pagamento das despesas.

As agências podem, quando estão em causa, esquemas de gestão ou a retirada ou alteração de autorizações relativas à realização de actividades, conceder aos proprietários remunerações pelas limitações impostas. Contudo, nas situações em que as agências não conseguem acordar com os proprietários ou ocupantes dos terrenos a gestão dos mesmos ou os acordos estabelecidos não tenham sido cumpridos, podem proceder à aquisição dos terrenos e assim assumir as responsabilidades da sua gestão ou cedê-los sob condições que garantam a sua gestão satisfatória por parte de novos proprietários. No caso de as agências demonstrarem ser contra a aplicação de um determinado subsídio agrícola por considerarem que as actividades subsidiadas em causa destruíram, ou possam destruir, componentes do património natural, tal subsídio poderá ser negado e as agências devem estabelecer um acordo de gestão com o requerente.

O Secretário de Estado, pode conceder a certas áreas pertencentes a SSSI um estatuto especial de protecção limitando as actividades susceptíveis de causar dano aos valores que justificaram esse estatuto especial. Quando a atribuição deste tipo de estatuto resultar numa diminuição do valor dos terrenos incluídos numa unidade agrícola as agências deverão compensar os interessados no valor dessa diferença. Esta e outras compensações estão previstas em caso de queixa dos proprietários.

Os Ministros dos diferentes sectores deverão periodicamente preparar códigos de conduta contendo recomendações que sirvam de orientação a todos os que realizem funções no âmbito dos SSSI e aos proprietários ou ocupantes dos terrenos abrangidos por este tipo de estatuto.



As agências podem ainda elaborar regulamentos para protecção dos sítios de especial interesse científico.

Reservas Naturais

As Reservas Naturais são definidas como áreas geridas com a finalidade de constituírem locais de estudo e/ou de preservação da fauna, flora ou outras componentes do património natural com especial interesse. Estes fins não devem, contudo, impedir a recreação nesses locais. A declaração de reservas naturais nacionais é da responsabilidade das agências competentes (NE, CCW, SNH) e decorre do facto de essas áreas, enquanto propriedade das agências ou de um organismo aprovado, serem geridas como reservas naturais ou existirem acordos entre as agências e os proprietários que garantam o tipo de gestão adequado.

Tabela 20. Nº e área (ha) de Reservas Naturais Nacionais em Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte. (*Dado não disponível)

	Número	Área (ha)
Inglaterra	221	92.711
Escócia	65	133.000
País de Gales	69	25.348
Irlanda do Norte	49	*

A gestão dos terrenos privados abrangidos por este estatuto pode ser concretizada através de acordos com os proprietários, arrendatários ou ocupantes desses terrenos. Esses acordos impõem restrições ao exercício de certas actividades, obrigações e deveres aos interessados, por um lado, e ao pagamento, como forma de compensar as restrições impostas, por outro. À semelhança do previsto no caso de SSSI se as agências competentes não conseguem estabelecer acordos com os proprietários ou, estes não forem cumpridos, podem adquirir a terra compulsoriamente. Sejam propriedade das agências ou de organismos aprovados ou alvo de um acordo de gestão, as agências podem ainda definir regulamentos com vista à protecção das reservas naturais proibindo ou restringindo certas actividades. Se, conseqüentemente, o exercício de um direito for impedido a pessoa prejudicada deve ser compensada pelas agências.

Em Inglaterra cerca de 2/3 das NNR são geridas pela *Natural England* e as restantes geridas por organizações por si aprovadas, nomeadamente, a *National Trust*, a *Royal Society For the Protection of Birds* e *Wildlife Trusts*, a administração florestal e as autoridades locais. Do conjunto das que são geridas pela NE, 30% são propriedade da agência, 50% são arrendadas e 20% dispõem de um acordo de gestão entre a agência e os proprietários.



Parques Nacionais

De acordo com o *National Parks and Access to the Countryside Act* os Parques Nacionais são designados como tal devido à sua beleza natural, património natural e cultural e especiais oportunidades para a recreação ao ar livre tendo em conta as suas características e relação com os centros populacionais. Os objectivos a prosseguir nestas áreas são a conservação e enaltecimento da beleza natural e do património cultural e selvagem e a promoção de actividades que visam a compreensão e apreciação das qualidades existentes nos Parques Nacionais e na Escócia, para além destes, a promoção do desenvolvimento sustentável tanto económico como social e o uso sustentável dos recursos naturais da área.

Tabela 21. Nº, área (ha) e superfície (%) dos parques nacionais em Inglaterra, Escócia e País de Gales.

	Número	Área (ha)	% do território
Inglaterra	10	1.426.000	9,3
Escócia	2	566.500	7,2
País de Gales	3	409.835	19,9

As agências não sendo as responsáveis pela gestão dos Parques Nacionais devem, contudo, realizar as acções que considerem necessárias para a prossecução dos objectivos dos Parques assim como aconselhar as autoridades dos Parques Nacionais e as autoridades locais de acordo com a oportunidade, conveniência ou necessidade. Para além disso podem, tendo sido ou não consultadas, aconselhar os Ministros interessados acerca de propostas de desenvolvimento em terrenos pertencentes a Parques Nacionais ou as autoridades dos Parques Nacionais e aquando da preparação ou alteração de planos de desenvolvimento. Se as suas recomendações não surtirem efeito as agências devem alertar o Ministro competente desse facto.

As Autoridades dos Parques Nacionais, consideradas as autoridades de planeamento local no interior dos Parques Nacionais, para além de serem responsáveis pela prossecução dos objectivos mencionados devem contribuir para o desenvolvimento económico e social das comunidades inseridas nos Parques colaborando para esse fim com as autoridades locais e organismos públicos cujas funções incluam a promoção do desenvolvimento social e económico na área do Parque Nacional. Estas e as demais instituições públicas devem, no território abrangido pelos Parques Nacionais, ter em conta os objectivos dos mesmos e em caso de conflito atribuir mais importância à conservação do património natural e cultural da área.



Estas autoridades são organismos corporativos compostos por indivíduos nomeados pelas autoridades locais e indivíduos, em número inferior, nomeados pelo Secretário de Estado competente após consulta da NE e CCW em Inglaterra e País de Gales respectivamente. Em Inglaterra parte dos membros nomeados pelo Secretário de Estado fazem parte das divisões administrativas locais (*parish councils*) situadas, parcial ou totalmente, no interior do parque nacional. Na Escócia uma parte dos membros que integram a autoridade do parque nacional é eleita localmente e a restante designada pelo Governo da Escócia, directamente e sob indicação das autoridades locais. Os membros designados directamente pelos ministros devem possuir conhecimento ou experiência numa matéria particular ou serem representativos de interesses locais. Cada autoridade nomeia posteriormente um director para o Parque e elabora um plano de gestão em que define a política de gestão do mesmo noticiando e enviando uma cópia à NE, CCW ou SNH consoante o Parque se encontra em Inglaterra, País de Gales ou Escócia e às autoridades locais para recolha de observações. Tal como nos SSSI e NNR as autoridades podem estabelecer acordos de gestão e elaborar regulamentos no sentido de garantir o cumprimento dos objectivos do parque e na Escócia podem ainda delegar funções nas autoridades locais ou na autoridade de outro Parque Nacional. Podem também prestar assistência financeira através de subvenções ou empréstimos a qualquer pessoa que incorra em despesas ao realizar uma actividade que concorra para a prossecução dos objectivos do Parque.

As autoridades para além das subvenções que lhes sejam atribuídas podem contrair empréstimos nos valores que requeiram e em Inglaterra e País de Gales, em cada ano, ainda cobrar impostos nas áreas representadas na autoridade.

A Lei de 49, prevê ainda algumas disposições relativamente a acomodações, serviços de restauração, parques de estacionamento, parques de campismo e condições para a prática de desportos náuticos cabendo às autoridades dos Parques assegurar que existam essas infra-estruturas em redor do Parque, com o acordo prévio das autoridades locais, onde as infra-estruturas se vierem a localizar. Está também prevista a aquisição de terrenos pertencentes ao Parque Nacional através da sua compra, arrendamento ou troca e a eventual transferência para outrem em condições que assegurem a sua gestão de acordo com os objectivos dos Parques Nacionais.

Areas of Outstanding Natural Beauty

Este tipo de áreas é declarado pelas agências competentes (NE, CCW, NIEA) quando uma área, não tendo sido designada como Parque Nacional, apresenta um elevado valor cénico e paisagístico que deve ser conservado.

**Tabela 22.** Nº e área (ha) de AONB em Inglaterra, País de Gales e Irlanda do Norte

(*A AONB *Wye Valley/Dyffryn Gwy* está localizada na fronteira entre Inglaterra e o País de Gales).

	Número	Área (ha)
Inglaterra	36*	2.300.000
País de Gales	4	71.800
Irlanda do Norte	9	316.964

A sua gestão é confiada às autoridades locais em parceria com diversas organizações e grupos locais cujo território esteja incluído em parte ou na totalidade de uma *Area of Outstanding Natural Beauty* devendo estas tomar todas as acções que considerarem convenientes para a conservação da beleza natural da área. De forma a facilitar a gestão coordenada por parte dos vários organismos e interessados são normalmente constituídos comités conjuntos em que participam os representantes das diversas autoridades locais e também dos proprietários dos terrenos, dos agricultores, dos residentes e outros interessados.

Podem ser instituídos conselhos especiais (*"conservation boards"*) para exercer certas funções das autoridades locais ou exercê-las em parceria com estas, se as mesmas na sua maioria derem a sua anuência. Os objectivos destes conselhos são a conservação e incremento da beleza natural da área e o aumento da compreensão e apreciação por parte do público das suas qualidades. Quando, porém, surja um conflito entre estes dois propósitos, os conselhos devem dar prioridade ao primeiro, denominando-se este princípio *"standford principle"*. Os conselhos devem ainda contribuir para o bem-estar económico e social das comunidades locais cooperando, com esse fim, com as autoridades locais e organismos públicos cujas funções incluam a promoção do desenvolvimento económico e local. À semelhança das agências de conservação da natureza ou autoridades locais, estes conselhos podem estabelecer acordos de gestão com os proprietários ou ocupantes dos terrenos impondo-lhes restrições e obrigações, conferindo poder às autoridades para realizarem actividades que impliquem o cumprimento dos seus objectivos, prevendo ainda pagamentos por qualquer uma das partes à outra. Estes conselhos são constituídos por membros nomeados pelas autoridades locais e outros nomeados pelo Secretário de Estado competente em Inglaterra e pela Assembleia Nacional do País de Gales, após consulta dos órgãos responsáveis pela conservação da natureza. Em Inglaterra, parte dos membros têm que fazer parte dos *civil parishes*. Estes conselhos existem, contudo, em apenas duas (*Cotswolds* e *Chilterns*) das 49 áreas classificadas sob esta figura, nas restantes, as autoridades locais são as responsáveis pela gestão destas áreas.



Os planos de gestão devem ser elaborados pelos conselhos de conservação e no caso de estes não estarem instituídos então devem ser preparados e publicados pelo conjunto das autoridades locais. Esses planos deverão ser revistos em intervalos não superiores a cinco anos sendo que antes da sua publicação ou revisão as agências competentes devem tomar conhecimento do conteúdo dos planos propostos.

National Scenic Area

A origem das NSA remonta a 1974, ano em que a *Countryside Commission for Scotland*, publicou um documento em que diferencia áreas com características de Parques Nacionais e outras, com um valor cénico notável, mas não sujeitas a tantas pressões como *Loch Lomond e Trossachs e Cairngorms*, actualmente Parques Nacionais.

Tabela 23. Nº e área (ha) de NSA na Escócia.

	Número	Área (a)
Escócia	40	1.020.500

A selecção dessas áreas foi conduzida também pela CCS, e levou à publicação em 1978 do *Scotland's Scenic Heritage*. As 40 áreas seleccionadas foram estabelecidas em 1980 na legislação relativa ao ordenamento do território. A consagração da designação na legislação básica viria a ocorrer apenas em 1986 no *Town and Country Planning (Scotland) Act*, de 1972 mas, entretanto, várias medidas foram tomadas ao nível do planeamento local para assegurar a sua conservação: a Circular 20/1980 (*Development control in NSA*) e a posterior Circular 9/1987 impuseram às autoridades a elaboração de políticas de protecção das NSA nos planos de desenvolvimento e, a consulta da CCW aquando de propostas de desenvolvimento de determinados tipos. Mais recentemente, directrizes no âmbito das políticas de planeamento nacional reforçaram o peso das NSA no sistema de planeamento. Em 1991, o *Natural Heritage (Scotland) Act* alterou as disposições do *Town and Country Planning (Scotland) Act* criando em substituição das NSA as *Natural Heritage Area*, mas esta classificação não foi até hoje usada. Actualmente, a protecção destas áreas depende sobretudo das medidas de salvaguarda definidas nos planos de desenvolvimento pelas autoridades locais tendo sido já amplamente criticada a reduzida efectividade desta designação.

Em 1999, a pedido do Governo, a SNH elaborou um documento, o *Scottish Natural Heritage's Advice to Government* sobre a revisão desta designação onde propôs que um novo regime para as NSA fosse definido atribuindo maior responsabilidade às autoridades locais em



particular, mas a todos os organismos públicos em geral na protecção das NSA. O papel da SNH basear-se-ia neste cenário sobretudo na monitorização das NSA, na prestação de aconselhamento técnico, na elaboração de guias de boas práticas e em assegurar a adequada protecção das NSA a nível nacional aconselhando o Parlamento Escocês e o Executivo relativamente às políticas e recursos necessários na gestão adequada destas áreas. Para além disso, manter-se-ia obrigatória a consulta da SNH aquando da atribuição de certo tipo autorizações. Foi aconselhada também a elaboração e implementação de estratégias de gestão pelas autoridades locais de forma a criar uma visão partilhada em cada NSA, a sensibilização das comunidades locais destas áreas e a elaboração de orientações mais claras e completas por parte do Governo e SNH. A perspectiva da SNH é que a gestão do território deve incidir sobretudo em incentivos do que num alargamento dos controlos administrativos de forma a compensar acções positivas em detrimento da inacção. Na definição de NSA proposta neste documento consta que o seu objectivo é assegurar uma gestão do desenvolvimento na área consistente com a manutenção dos valores cénicos que conduziram à classificação da área diferenciando-a dos Parques Nacionais.

Em 2006 o *Planning etc. (Scotland) Act* introduziu uma alínea ao *Town and Planning (Scotland) Act*, de 1997 relativa às NSA consagrando de novo esta designação. Segundo o diploma as autoridades têm, no exercício das suas funções, de perseguir os objectivos das NSA e, podem ser desenvolvidas orientações pelos Ministros destinadas às autoridades de planeamento no sentido de garantir a conservação das NSA.



5. Discussão

Identificado o modo como cada país seleccionado gere as respectivas redes de espaços protegidos cabe agora assinalar quais as principais similitudes e diferenças entre si. Para o efeito foi elaborada uma tabela para cada categoria principal de área protegida na qual são identificados os organismos envolvidos na gestão dos espaços segundo a sua função, assim como os planos de ordenamento e gestão consagrados e as principais vias de financiamento (Anexo III). Diferenciaram-se três tipos de órgãos de acordo com seu papel na gestão das áreas protegidas:

- **Órgão executivo:** responsável pela elaboração e implementação dos planos de ordenamento e/ou gestão das áreas protegidas;

- **Órgão consultivo:** exerce apenas uma função consultiva, não lhe sendo facultado poder de decisão ou de execução de medidas de gestão. Pode ter um carácter científico, não representando neste caso nenhum interesse específico, ou abranger vários sectores da sociedade e neste caso os membros representam normalmente os interesses de algum sector e da comunidade.

- **Órgão de participação social:** exerce essencialmente uma função consultiva mas também de execução em determinadas matérias da gestão.

Esta discussão inicia-se com uma breve análise comparativa do enquadramento legal e institucional em matéria de áreas protegidas dos países seleccionados do Sul da Europa: Portugal, Espanha, França e Itália.

Ao nível do enquadramento legal de cada país, no que diz respeito à conservação da natureza, verifica-se que os quatro países consagram na respectiva Constituição a necessidade do Estado assegurar a utilização racional dos recursos naturais e a protecção do meio ambiente e ratificaram a Convenção da Diversidade Biológica adoptando estratégias para a conservação da diversidade biológica cumprindo, deste modo, o disposto no artigo 6.º da Convenção. O conteúdo das estratégias nacionais apresenta-se relativamente uniformizado abordando as questões estruturantes da Convenção no contexto nacional. Nos instrumentos legais relativos à classificação e gestão das áreas protegidas existem, porém, diferenças entre estes países que advêm, sobretudo, de questões de âmbito político e cultural. Assim, a situação política em Itália e Espanha, radicada na transferência de competências do Estado para as Regiões e as Comunidades Autónomas, levou à criação de leis regionais, o que não se verifica em Portugal ou França, em que o poder legislativo é da competência exclusiva da administração central. Assinala-se ainda, nesta matéria, diferenças entre Espanha e Itália,



verificando-se uma maior uniformidade entre as leis regionais publicadas em Itália. Para além das áreas protegidas nacionais permanecerem em Itália sob a tutela da administração central e sua a gestão estar definida na Lei-Quadro sobre áreas protegidas, esta Lei estabelece ainda várias disposições sobre o regime de gestão das áreas protegidas de âmbito regional regionais que estão omissas na Lei Estatal espanhola.

Tomando em consideração nesta fase apenas o regime jurídico básico aplicável aos espaços protegidos de cada um dos países, verificou-se que em todos se prevê a criação de parques nacionais, parques naturais e reservas naturais ressaltando uma grande conformidade na definição e nos objectivos estabelecidos. A criação de paisagens protegidas está ainda consignada em Portugal, Espanha e França. Exceptua-se o caso de Itália em que a protecção das paisagens não tendo sido integrada na Lei-Quadro sobre áreas protegidas é, contudo, salvaguardada pelos instrumentos de ordenamento do território. No âmbito das designações estabelecidas nestes países para protecção do património natural e cultural destaca-se Espanha que na definição de parque natural não inclui factores ligados à cultura, tradições ou intervenção no meio natural do homem.

A gestão das áreas protegidas implica a gerência de equilíbrios entre múltiplos objectivos (preservação da natureza, desenvolvimento sustentável, recreação e educação), num balanceamento que não é fácil de determinar e/ou manter. A integração de determinadas medidas na legislação aplicável às áreas protegidas visa a definição dos processos através dos quais esses equilíbrios devem ser alcançados e a transposição das recomendações que emanam dos instrumentos vinculativos e não vinculativos de âmbito internacional, europeu e comunitário, para o contexto nacional. Para este propósito identificaram-se a adopção de medidas de âmbito muito variável, relativas ao envolvimento dos diferentes sectores públicos, à participação das comunidades locais e dos proprietários na protecção dos valores naturais e culturais dos espaços protegidos ou à compensação das populações locais pelas restrições impostas. A preocupação de salvaguardar, na legislação básica, determinadas questões a ter em consideração prévia e posteriormente à classificação de espaços protegidos é notória, em Espanha, França e Itália mas não se verifica em Portugal não tendo sido incorporadas questões, nomeadamente, de âmbito social no novo regime jurídico da conservação da natureza.

Nos países objecto de estudo a conservação da natureza é tutelada por uma entidade específica do ministério responsável pelo ambiente e ordenamento do território. Este facto tem importância uma vez que é essencial que a conservação da natureza constitua um aspecto independente do interesse nacional e que as políticas, planos de actividade e orçamento que lhe são afectos sejam claramente identificáveis e não se confundam com outras questões



ambientais. Em Espanha e Itália, estados fortemente descentralizados, existem ainda autoridades de âmbito regional para a conservação da natureza. A existência da Direcção do Meio Natural e Florestal em Espanha e da Direcção Geral para a Protecção da Natureza em Itália é, contudo, fundamental para assegurar a coesão, a coerência e a coordenação das medidas implementadas a nível regional, e garantir que face a projectos de interesse nacional, como sejam estradas ou barragens, sejam produzidos os respectivos estudos de carácter supra regional. É interessante verificar ainda que tanto em Espanha como em França existe um organismo diferenciado dedicado exclusivamente aos Parques Nacionais, o Organismo Autónomo Parques Nacionais em Espanha e o Parques Nacionais de França diferenciando claramente esta categoria das restantes e atribuindo-lhe uma importância acrescida.

Outro aspecto importante para uma vigorosa e bem sucedida política de conservação da natureza é a existência de um órgão consultivo independente constituído maioritariamente por representantes da sociedade civil que acompanhe as questões relacionadas com a conservação da natureza e que expresse o seu parecer e reflexões por solicitação, conveniência ou oportunidade. Verificou-se a existência, nos quatro países analisados, de um órgão desta natureza, mas o seu grau de influência na tomada de decisões não foi apurado pelo que podem verificar-se diferenças importantes, entre os países em estudo, quanto ao peso dado às recomendações que emanam destes órgãos e, portanto, quanto à sua funcionalidade.

É de salientar que Portugal é o único país em que não funcionam plataformas, exclusivamente dedicadas à questão das áreas protegidas, para troca de experiências, partilha de informação e pressão junto do poder político. Em Espanha existe a *Europarc-España*, em Itália a *Federazione Italiana dei Parchi e delle Riserve Naturali* operando em França organizações diferenciadas para cada tipo de categoria de área protegida: a Associação Reservas Naturais de França, a Federação Parques Naturais Regionais e o Parques Nacionais de França, tutelado pelo Ministério de Ecologia, Energia, Desenvolvimento Sustentável e Mar mas cujos principais objectivos são precisamente criar uma cultura de cooperação entre os responsáveis que gerem os parques nacionais, representar os seus interesses a nível nacional e internacional e relatar o trabalho desenvolvido pelos seus membros.

Em seguida procede-se à análise comparativa dos modelos de gestão, propriamente ditos, dos espaços protegidos nestes países.

O primeiro aspecto importante que se retira da análise da tabela é que, à excepção de Portugal e Espanha, os países analisados desenvolveram modelos de gestão diferentes para cada uma das categorias de áreas protegidas. Tendo em conta que as diferentes categorias possuem características e objectivos de gestão diferentes é expectável que se criem



mecanismos específicos para a concretização desses objectivos. A gestão de uma paisagem protegida, por exemplo, exige uma actuação sobre o território e medidas de gestão diferentes daquelas que são adoptadas numa reserva natural, pelo que, os parceiros interessados são também, geralmente, distintos. Assim, em França a gestão das paisagens protegidas é da responsabilidade da administração local à qual incumbe a implementação das directivas de protecção e gestão aprovadas em Conselho de Ministros ao passo que as reservas naturais, podem ser geridas também por organismos públicos, associações de defesa do ambiente, fundações ou mesmo pelos proprietários dos terrenos. Trata-se de, um modelo mais flexível mas, cuja funcionalidade é assegurada pela instituição de um comité consultivo e de um conselho científico em cada reserva. O comité consultivo é constituído por personalidades científicas qualificadas e representantes dos proprietários e usuários da reserva, das colectividades territoriais, das administrações civis e militares, de associações de defesa do património natural e dos organismos públicos interessados sendo consultado para questões essenciais, como seja, a selecção do organismo de gestão.

O sucesso duradouro das políticas de conservação da natureza depende do apoio e aceitação públicos a nível local. A experiência tem demonstrado que existem grandes vantagens em promover a descentralização da gestão das áreas protegidas facilitando o envolvimento das comunidades locais na gestão. Esta tendência é perceptível particularmente em França e Itália. Em Espanha é a administração regional que gere a maioria dos espaços protegidos e, por isso, a descentralização da gestão decorre neste caso da organização política vigente. Independentemente deste aspecto, a transferência da gestão da conservação da natureza para as Comunidades Autónomas gerou, de facto, benefícios permitindo às diferentes comunidades encontrar as soluções mais adequadas à sua realidade e o desenvolvimento positivo de eficazes sistemas de áreas protegidas. Em Portugal a constituição dos departamentos de gestão de áreas protegidas, visou alguma descentralização, no entanto, aos departamentos de gestão de áreas classificadas não compete apenas a gestão das áreas protegidas integradas no departamento mas também, na respectiva área de jurisdição (Norte, Centro e Alentejo, Alto de Lisboa e Oeste e Sul), a participação nos processos de Avaliação de Impacte Ambiental, o desenvolvimento local das parcerias estabelecidas com o ICNB, o acompanhamento dos projectos de investigação científica e da aplicação regional dos instrumentos financeiros de apoio ao desenvolvimento, a gestão local dos sistemas de informação do Instituto o desenvolvimento de processos de monitorização entre outras. A gestão das áreas protegidas é, portanto, uma das muitas funções dos DGAC tendo sido, desvirtuada face à situação anterior em que em cada espaço protegido (parque nacional,



reserva natural, parque natural) era constituída uma comissão directiva responsável unicamente pela gestão da área protegida.

Em França e Itália a gestão descentralizada dos parques nacionais concretiza-se com a criação de organismos autónomos cuja composição abrange representantes da administração central, local, associações de defesa do ambiente, instituições académicas e no caso de França ainda proprietários e residentes. Em Espanha, a situação não é uniforme: em algumas comunidades está prevista a constituição de órgãos próprios de gestão mas na maioria é o departamento do ambiente que gere os parques nomeando um director para administrar e coordenar as actividades nos mesmos. Nos casos em que se criam órgãos próprios, estes são designados *Juntas Rectoras*, e são constituídos por representantes da administração regional e local. A participação na gestão deste tipo de áreas protegidas por parte das comunidades locais está garantida através da criação de órgãos, os *Patronatos*, em que estão representados para além da administração central, autónoma e local, os agentes sociais e as organizações, associações e instituições relacionados com os parques. Estes órgãos exercem uma função essencialmente consultiva, mas a *Ley 3 de abril, de 2007* atribuiu-lhes adicionalmente a função de promoção das medidas de gestão que considerem benéficas e oportunas. Também em Itália, o órgão consultivo dos Parques Nacionais, a comunidade do Parque, tendo uma função sobretudo consultiva, é, no entanto, responsável pela promoção do desenvolvimento socioeconómico dos parques nacionais elaborando com esse fim um plano plurianual socioeconómico, cuja aprovação depende do parecer positivo por parte do Conselho Directivo do Parque. Em França, no Conselho Económico, Social e Cultural estão representados os organismos, associações e personalidades que participam na actividade económica, social e cultural no Parque e os habitantes e usuários do Parque. Portugal surge, assim, como o único país em que a participação da população na gestão dos parques nacionais e restantes áreas protegidas reveste um carácter teórico uma vez que nos conselhos estratégicos não estão devidamente representados os interesses dos diferentes sectores existentes, mas apenas o ICNB, outros serviços da administração central, a administração local e as organizações não governamentais do ambiente. Os grupos interessados na gestão das áreas protegidas incluem normalmente: as associações locais de protecção do ambiente, o sector agrícola, o sector turístico, a administração central local, as associações profissionais, os residentes e indivíduos com estatuto social.

Em Itália, à semelhança de França, diversos tipos de entidades públicas e privadas podem ser responsabilizadas pela gestão das reservas naturais nacionais. Em Itália, no decreto que institui as reservas é definido o organismo de gestão e os critérios com que terá que se conformar o plano de gestão da reserva. Neste país, a experiência e cultura centenárias da



administração florestal na gestão de reservas naturais permitem que um número considerável deste tipo de áreas protegidas seja gerido ainda hoje pelo Corpo Florestal do Estado. Este modelo, contudo, não é aplicável na maioria dos países, sem que pelo menos haja um amplo período de formação prévio, uma vez que os departamentos florestais e silvicultores não possuem os conhecimentos e conceitos específicos de áreas como a biologia e ecologia, essenciais para a gestão correcta de reservas. Em relação a França, cujo modelo já foi mencionado, é de assinalar ainda que os organismos de gestão têm que elaborar um relatório anual de actividades em que conste a descrição das medidas adoptadas no âmbito do plano de gestão, como foram utilizados os créditos que receberam assim como uma projecção do orçamento necessário para o ano seguinte. Trata-se, de uma medida adicional de controlo do funcionamento dos organismos de gestão. Em Espanha a gestão das reservas naturais é assegurada pelo Departamento do Ambiente da Comunidade Autónoma que designa um director a quem delega a responsabilidade de execução e desenvolvimento do plano de uso e gestão da reserva assim como, a elaboração dos respectivos programas de gestão. Também nas reservas naturais a participação dos proprietários e interesses sociais e económicos afectados está prevista através da constituição de *Juntas Consultivas ou Rectoras* em que estão representados: os municípios, os proprietários, os indivíduos e entidades que representem os interesses sociais, institucionais ou económicos relevantes e as organizações cujos objectivos sejam consentâneos com os objectivos das reservas.

Os Parques Naturais são áreas que visam a protecção dos valores naturais existentes assim como o desenvolvimento regional e nacional. Em Espanha e Portugal, mais uma vez, são os Departamentos do Ambiente das Comunidades Autónomas e os Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas respectivamente, os responsáveis pela gestão destes espaços protegidos e os *Patronatos, Juntas Rectoras* ou *Juntas Consultivas* em Espanha e Conselhos Estratégicos em Portugal visam a participação social na gestão. Em Itália, à semelhança do que se verifica no caso dos parques nacionais são constituídos órgãos com autonomia administrativa. Estes órgãos são constituídos por membros designados pelo Conselho Regional, a proposta da Junta Regional, pela comunidade do parque, pelas províncias, pela organização profissional agrícola mais representativa a nível regional e associações ambientalistas ou de voluntariado. A Comunidade do Parque, órgão consultivo do órgão de gestão, elabora o plano plurianual económico e social que desenvolve as medidas a adoptar em relação à concessão de subvenções a privados ou entidades locais, à construção de serviços e estruturas de carácter turístico, à formação profissional, à promoção de actividades tradicionais, agro-florestais, culturais e outras que promovam o desenvolvimento de um turismo compatível com os objectivos dos parques, etc. Finalmente em França os Parques Naturais são geridos por órgãos



constituídos por representantes da região ou regiões e comunas abrangidas e normalmente também pelo(s) Departamento(s), embora possam incluir ainda representantes de outros organismos públicos ligados, por exemplo, ao comércio, às florestas ou à agricultura e de organismos socioprofissionais facilitando, deste modo, a cooperação e concertação entre os diversos interesses. Para além disso, é prática corrente a constituição de comissões de trabalho que associam representantes de associações, parceiros socioeconómicos e organismos públicos que promovem a concertação com os diversos parceiros locais. Cada comissão de trabalho dedica-se, normalmente, a uma questão específica, como seja, a agricultura ou o turismo.

As paisagens protegidas exigem, geralmente, apenas uma gestão dita básica ou de suporte, ou seja, uma gestão baseada, sobretudo, na regulamentação, controlo administrativo, fiscalização e vigilância, embora, possa ser obviamente necessário realizar algumas acções de conservação. Em Portugal e Espanha, novamente, são os DGAC e os Departamentos do Ambiente respectivamente que gerem este tipo de áreas protegidas. Em França, são as administrações locais que gerem as paisagens protegidas, de acordo, com as disposições estabelecidas na Directiva de Protecção.

A elaboração de planos de ordenamento e gestão dos espaços protegidos é fundamental para uma acção concertada dos diferentes actores e a adopção de uma gestão a médio e longo prazo dos espaços, condição essencial para a implementação de planos de conservação e de monitorização assim como de modelos de desenvolvimento sustentável. Estes planos são obrigatórios nos países analisados tanto para os parques nacionais como naturais e o seu conteúdo é semelhante em todos. Em Portugal, com o novo regime, a elaboração de POAP nas reservas naturais e paisagens protegidas passou a ser obrigatória apenas quando o decreto regulamentar de classificação assim o indique, ao passo que em Espanha, França e Itália a sua elaboração é sempre obrigatória. As reservas naturais são áreas especialmente indicadas para a realização de estudos científicos e de monitorização do estado de conservação de espécies e habitats e exigem, geralmente, a adopção de medidas concretas de conservação activa tendo em vista a sua manutenção ou recuperação. A existência de um plano em que sejam definidos os objectivos a prosseguir e o tipo de medidas a adoptar é importante para a criação de bons exemplos de gestão activa em detrimento da manutenção de uma gestão administrativa. O recuo em Portugal nesta matéria é, portanto, até contraditório com os objectivos definidos no novo regime, nomeadamente, os que dizem respeito à promoção da investigação científica, do conhecimento do património natural, da educação e formação da sociedade civil, da sensibilização e participação do público, da visitação e do contacto dos cidadãos com a natureza. Em Espanha, para as paisagens



protegidas são definidas normas de protecção cujo objectivo é apenas identificar os valores a proteger, regulamentar as actividades e estabelecer o regime de autorizações. Em França, as directivas de protecção das paisagens determinam as orientações e princípios fundamentais para a protecção das estruturas paisagísticas.

Um outro aspecto importante dos planos de ordenamento e gestão é o modo como são elaborados e aprovados. O processo de elaboração e aprovação dos planos de ordenamento e gestão, depende normalmente da intervenção das administrações públicas interessadas e de um período de discussão pública. Em Portugal, Espanha, França e Itália verifica-se esta situação, embora os mecanismos adoptados não sejam exactamente os mesmos.

Em seguida será analisada a componente económico-social dos modelos de gestão das áreas protegidas identificados.

A maioria do território europeu é propriedade privada pelo que os conservacionistas tiveram que desenvolver diferentes mecanismos para ultrapassar os conflitos que daí advêm. A aquisição dos terrenos pelo Estado é um dos procedimentos previstos nos diversos países mas não é, de todo, o mais usado. Em alguns países a indemnização dos proprietários pelas restrições impostas pelos regulamentos, que limitam o tipo de actividades que podem ser realizadas e sujeitam a autorizações especiais o desenvolvimento da maioria, está consignada e diminui a conflitualidade entre o interesse da conservação da natureza e os interesses individuais dos proprietários. Outro mecanismo utilizado é o de beneficiar os residentes das áreas protegidas atribuindo-lhes, por exemplo, preferência aquando da atribuição de apoios ou prioridade na aprovação de projectos de desenvolvimento. Mais recentemente, têm sido fomentadas as estratégias e instrumentos que envolvem os proprietários na conservação dos recursos naturais, culturais e paisagísticos através do estabelecimento de acordos de colaboração contínua entre entidades de custódia, que podem ser públicas ou privadas, e os proprietários ou usuários dos terrenos. Estes mecanismos concorrem para a incorporação dos custos indirectos e de oportunidade das áreas protegidas nos custos totais associados à sua criação e manutenção, o que constitui um aspecto muito importante para a sustentabilidade financeira das áreas protegidas.

Em Portugal estão sujeitas a expropriação apenas as áreas que façam parte das zonas de protecção integral¹² definidas nos planos de ordenamento, em Itália estão sujeitos a expropriação os bens imóveis situados em parques nacionais e os bens móveis e imóveis

¹² Zonas de protecção integral: zonas com o objectivo de manter os processos naturais num estado dinâmico e evolutivo, sem o desenvolvimento de actividades humanas regulares sendo autorizadas apenas actividades no âmbito de projectos de investigação científica, monitorização ambiental ou visitação (Decreto-Lei n.º 142/2008, 24 de Julho).



abrangidos por áreas protegidas regionais e em Espanha a aquisição e expropriação dos bens e direitos afectados está consagrada para todos os espaços naturais protegidos. Em França a aquisição dos terrenos, nos parques nacionais, é considerada, nos casos em que os proprietários se sentem lesados sendo aplicadas as disposições relativas à expropriação.

A atribuição de indemnizações, por sua vez, está prevista em Itália em parques nacionais e áreas protegidas de âmbito regional apenas quando estejam em causa actividades agrícolas, silvícolas ou pastoris. Também está consagrada em França para os parques nacionais e reservas nacionais e em Espanha, apenas em algumas Comunidades Autónomas, abrangendo as várias categorias de áreas protegidas. Em Portugal este mecanismo não está presente, mas estão previstos apoios, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável e melhoria da qualidade de vidas dos residentes nas áreas protegidas, embora tal não seja mencionado no novo regime jurídico da conservação da natureza. Em Itália também é atribuída prioridade na concessão de financiamentos estatais e regionais ao desenvolvimento de projectos, obras e actividades em parques nacionais e áreas protegidas regionais. Em Espanha a definição de áreas de influência socioeconómica nas áreas protegidas visa precisamente a implementação de um regime económico de ajudas e medidas compensatórias às entidades locais, a empresas e particulares. Em França, por último, a Carta do Parque pode prever disposições que beneficiem os residentes dos parques nacionais e quem exerça uma actividade agrícola, pastoril, ou silvícola ou ainda uma actividade profissional e o *Etablissement public du Parc National* poder atribuir subvenções destinadas ao financiamento de projectos que concorram para a execução da Carta do Parque.

O modelo de custódia do território é referido apenas na *Ley 42/2007, de 13 de diciembre* de Espanha mas é aplicado também em França e Itália. Em Portugal a realização de acordos de gestão com os proprietários está prevista em alguns planos de ordenamento de áreas protegidas, como é o caso do de Montesinho, no entanto, até ao momento nenhum foi concretizado.

A elaboração dos planos de desenvolvimento económico-social em Espanha e Itália onde são obrigatórios, visa assegurar o desenvolvimento económico-social das áreas protegidas e assim conquistar credibilidade local e apoio político. Quando as aspirações e necessidades das comunidades são satisfeitas é possível garantir o desenvolvimento sustentável das áreas protegidas e simultaneamente a protecção eficaz do património natural. Acresce que o bom relacionamento entre as autoridades de gestão e as comunidades é crucial para a concretização de acções concertadas. O modelo francês que prevê a adesão voluntária, por parte das regiões limítrofes às zonas nucleares, à Carta do Parque resulta da adopção de uma abordagem colectiva sobre o território, promotora do desenvolvimento sustentável e que



visa beneficiar as comunidades situadas em torno das zonas nucleares ao mesmo tempo que estas são eficazmente protegidas. A designação de parques nacionais e naturais compreende a conservação dos valores naturais e culturais resultando ambos lesados com o abandono das populações do interior das áreas protegidas o que torna a criação de condições para a permanência das populações nas áreas protegidas fundamental para a prossecução dos objectivos.

A delegação de responsabilidades de gestão a outras instituições pode aliviar significativamente os custos correntes da gestão das áreas protegidas e concomitantemente aumentar as fontes de financiamento contribuindo para a sustentabilidade das áreas protegidas. Este mecanismo, como já foi mencionado, é empregado em Itália e França, em Portugal e Espanha apesar de prevista a contratualização das tarefas de gestão com entidades públicas e privadas o seu uso é, ainda, muito reduzido.

Em Portugal e Espanha foram criados recentemente fundos para a conservação da natureza o que poderá contribuir para a captação de mais financiamentos e apoiar um maior número de projectos e acções no âmbito da conservação da natureza, no geral, e na gestão das áreas protegidas, em particular. Em França existem também fundos deste tipo tanto a nível nacional como departamental. A atribuição de benefícios fiscais a empresas e particulares que concedam donativos a entidades públicas e privadas que desenvolvam actividades na área ambiental está também consagrada nos vários países. Espanha assume uma posição única pois destaca no novo regime o estabelecimento de mecanismos de incentivo às externalidades positivas dos terrenos situados em áreas protegidas como seja, a conservação, restauro e melhoria do património natural, a recarga de aquíferos, a prevenção de riscos geológicos, a fixação de dióxido de carbono, a conservação dos solos e regime hidrológico.

Ainda no domínio económico verificou-se que em Itália e França os organismos de gestão dos parques nacionais e naturais dispõem de um orçamento autónomo que compreende contribuições da administração central, através do ministério responsável pelo ambiente, da administração regional e local, de entidades públicas, de entidades privadas e de particulares e ainda da venda de produtos, prestação de serviços etc. A situação no caso das reservas naturais é variável uma vez que diferentes tipos de organismos podem gerir este tipo de áreas protegidas. Em Portugal, o orçamento das áreas protegidas é alocado pelo ICNB. De acordo com os despachos de delegação de competências nos directores dos DGAC, estes podem autorizar e visar despesas, previstas no plano de actividades aprovado para o Departamento, até €4.987,98. Em Espanha, uma vez que a gestão dos espaços protegidos é da responsabilidade das Comunidades Autónomas, a gestão corrente e a realização de



investimentos depende da alocação de recursos por parte do departamento responsável pela gestão das áreas protegidas. A autonomia financeira das áreas protegidas é um factor que concorre para a sustentabilidade financeira das áreas protegidas (Emerton *et al*, 2006). A situação do caso português revela, assim, vários constrangimentos que debilitam o propósito da sustentabilidade.

Serão analisados em seguida os modelos de gestão das áreas protegidas adoptados no Reino Unido e finalmente serão discutidas, à luz do estudo efectuado, as disposições relativas à gestão das áreas protegidas consagradas no novo regime jurídico da conservação da natureza com o intuito de serem identificadas as fragilidade e potencialidades deste.

No Reino Unido dominam as categorias IV e V. As paisagens transformadas constituem uma das características distintivas do continente europeu e são actualmente protegidas na maioria dos países mas em Inglaterra e País de Gales esta categoria encontra-se, de facto, especialmente desenvolvida proporcionando modelos exemplares de sustentabilidade. Tanto os parques nacionais como as *Areas Of Outstanding Natural Beauty* pertencem à categoria V de áreas protegidas e ocupam uma porção considerável do território de cada região. Na Escócia os parques nacionais e as *National Scenic Areas* são as designações estabelecidas que salvaguardam a protecção deste tipo de áreas. As agências de conservação da natureza do Reino Unido, ou seja, a *Natural England*, a *Countryside Council for Wales*, a *Scotish Natural Heritage* e a *Northern Ireland Environmental Agency* desempenham nestes espaços uma função essencialmente consultiva.

Os parques nacionais são geridos no Reino Unido por organismos próprios designados Autoridades dos Parques Nacionais que são responsáveis pela elaboração e execução do plano de gestão do Parque. Estes órgãos são constituídos por indivíduos nomeados ou eleitos localmente e indivíduos designados pelo Secretário de Estado competente em Inglaterra e País de Gales e pelo Governo da Escócia nesta região. As autoridades podem adquirir terrenos e estabelecer acordos de gestão com os proprietários mas o seu objectivo é essencialmente assegurar uma acção colectiva e coordenada entre os diversos parceiros. O seu orçamento depende essencialmente das contribuições definidas pelo Governo para esse fim mas também de contribuições de parceiros e ainda de receitas próprias.

As *Areas of Outstanding Beauty*, por sua vez, são geridas pelas autoridades locais sendo, habitualmente, constituídos comités conjuntos em que participam não apenas representantes das autoridades locais mas também representantes dos interesses locais, reflectindo, desta forma, a adopção de uma abordagem concertada na gestão destes espaços. Está prevista também a criação de conselhos especiais semelhantes às autoridades dos Parques Nacionais mas este modelo não vigora de uma forma generalizada. Quando existem, a elaboração dos



planos de gestão das AONB é da sua responsabilidade, caso contrário, compete ao conjunto das autoridades locais a preparação dos planos. A conservação das *National Scenic Areas* depende, basicamente, das medidas de salvaguarda definidas nos planos de desenvolvimento e ordenamento do território locais. Não existe propriamente um modelo de gestão sendo que a manutenção destas áreas assenta num compromisso por parte dos organismos públicos de atender aos objectivos de conservação e recreação destes espaços protegidos.

No Reino Unido as áreas de conservação de espécies e habitats, propriamente ditas, não são os parques nacionais mas os SSSI, no País de Gales, Escócia e Inglaterra, e ASSI, na Irlanda do Norte, e as reservas naturais. A gestão destes espaços é da responsabilidade das agências de conservação da natureza embora possa ser atribuída a outros organismos aprovados pelas agências, nomeadamente, organizações não governamentais. A aquisição dos terrenos abrangidos por este tipo de classificação está prevista mas, as agências procuram em lugar disso, estabelecer acordos com os proprietários assegurando, deste modo, a protecção dos valores existentes nestas áreas. Os acordos de gestão especificam as medidas de gestão a adoptar por parte dos proprietários e as remunerações a que estes têm direito pelas condições impostas.

No Reino Unido os mecanismos de descentralização são, portanto, diversos. A delegação das responsabilidades de gestão, a expropriação dos terrenos situados em áreas protegidas e a indemnização dos proprietários pelas restrições impostas são mecanismos que estão consagradas e que são aplicados. Está também prevista a assistência financeira por parte das autoridades nos parques nacionais aos residentes, proprietários e quaisquer outras pessoas que concorram para a execução dos objectivos do parque.

O novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade definido no Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho, atribui ao ICNB a gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, ou seja, os parques nacionais, as reservas naturais, os parques naturais, as paisagens protegidas e os monumentos naturais cujo interesse se considera de importância nacional. A Portaria n.º 530/2007, de 30 de Abril, definiu, por sua vez, a organização interna do ICNB, atribuindo aos Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas a gestão directa das áreas protegidas integradas em cada departamento. Embora a constituição dos DGAC tenha visado a descentralização de algumas competências do ICNB o facto, é que, com o desaparecimento das anteriores comissões directivas dos Parques e Reservas não se verificou um aumento da descentralização da gestão das áreas protegidas, pelo contrário, a organização interna actual do ICNB, tendo abolido as ditas comissões e criado os DGAC responsáveis por diversas matérias para além da gestão das áreas protegidas, pode prejudicar a gestão de cada área protegida, dificultar o envolvimento das comunidades locais e não viabiliza a



sustentabilidade das áreas protegidas: a agregação num departamento da gestão de várias áreas protegidas tende a enfraquecer a capacidade de captação de financiamentos das mesmas (Graham, 2003). Este modelo resulta, assim, contrário aos modelos descentralizados adoptados em França, Itália e Reino Unido.

O novo regime jurídico prevê, no entanto, que as tarefas de gestão possam ser contratualizadas com entidades públicas e privadas. A criação desta possibilidade abre o caminho para a implementação de diferentes modelos de gestão de áreas protegidas à semelhança do que se verifica em França, Itália e Reino Unido. Outro aspecto relevante do novo regime jurídico é o de ter estabelecido a classificação das áreas protegidas de âmbito regional e local através de acto deliberativo do município ou associação de municípios o que facilitará a criação de sistemas regionais e municipais de áreas protegidas. Uma das recomendações que emanou do V Congresso Mundial de Parques refere-se à promoção de sistemas nacionais, regionais, municipais, comunitários e privados que se complementem entre si. Deste modo, esta disposição para além de ir ao encontro do que são as boas práticas recomendadas, irá finalmente possibilitar a concretização territorial do *continuum naturale* preconizado na Lei de Bases do Ambiente e na ENCNB. Nesta sequência, a Portaria n.º 1181/2009, de 7 de Outubro, recentemente aprovada, sobre áreas protegidas privadas segue igualmente directrizes desta linha de actuação.

Face ao aumento da dimensão, número e complexidade dos sistemas de áreas protegidas e tendo presentes os princípios da boa *governança*, a gestão das áreas protegidas deve basear-se na participação de todos os interessados e na repartição da autoridade, das responsabilidades, dos benefícios e dos custos das áreas protegidas entre si (UICN, 2003). A existência de órgãos com poder de decisão ou não, onde estejam representados os vários grupos interessados, permite o debate pluralista e confere legitimidade social às decisões tomadas pelas autoridades (Synge, 2004). A participação da sociedade civil na gestão dos espaços protegidos está consagrada nos diferentes países analisados, embora os mecanismos não sejam exactamente os mesmos, nos diferentes países, nem para as diferentes categorias de áreas protegidas. Em Portugal, contudo, no novo regime não existem disposições relativas a mecanismos que assegurem ou reforcem essa participação e muito embora a constituição dos conselhos estratégicos nas áreas protegidas vise o envolvimento das comunidades locais não permite a representação dos vários interesses.

Deve salientar-se, novamente, que a disposição do novo regime que explicita a possibilidade de as reservas naturais e paisagens protegidas não disporem de um plano de ordenamento vai num sentido contrário ao que se verifica nos restantes países nos quais a



existência de planos de gestão das reservas e de protecção ou gestão das paisagens protegidas é obrigatória.

Outros dos aspectos importantes na gestão de áreas protegidas, previstos nos restantes países mas para os quais o novo regime é também omissivo, é a indemnização dos indivíduos afectados pelas condições impostas nos regulamentos e planos de ordenamento das áreas protegidas e a atribuição de apoios sociais, económicos ou financeiros aos residentes destas áreas, apesar de a última estar consagrada na Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/96, 8 de Julho.

No domínio económico, nota-se, contudo, a adopção de medidas positivas, nomeadamente, com a criação do Fundo para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade e de instrumentos de compensação ambiental.

Apesar de o contributo das organizações não governamentais para a conservação da natureza ser cada vez mais preponderante e concretamente a LPN, a QUERCUS, a PATO e a SPEA, desempenharem em Portugal um papel relevante na gestão integrada de várias áreas importantes para a biodiversidade e na implementação de planos de conservação que têm permitido melhorar significativamente o estado de conservação de várias espécies, a única referência às organizações não governamentais no novo regime consta nos artigos 14.º e 34.º, o primeiro relativo à classificação de áreas protegidas de âmbito nacional e o segundo às espécies ameaçadas inscritas no Cadastro Nacional dos Valores Naturais Classificados. O papel crucial e crescente das organizações não governamentais e fundações na conservação da natureza é referido nas estratégias nacionais dos vários países e verifica-se, na prática, pela gestão por parte destas entidades de várias reservas naturais em França, Itália e Reino Unido. Em Espanha, como em Portugal, o papel das ONGA não assume ainda um papel tão central na conservação da natureza mas o recente regime jurídico básico da conservação da natureza consagra apoios às organizações ligadas à conservação da natureza e a gestão, por parte de entidades de custódia, dos terrenos situados em espaços naturais pertencentes à Administração Geral do Estado. O contributo das ONGA em Portugal e Espanha não sendo central não é negligenciável, destaca-se a Obra Social da Caixa de Catalunha que protege actualmente 4,5% da superfície da Catalunha, cerca de 144.096 ha, através da aquisição de propriedades e acordos de gestão com entidades públicas, privadas e particulares. O seu modo de acção inspirou-se na experiência de instituições como a *National Trust of England and Wales* e o *Conservatoire du Litoral*, tendo como principal objectivo a aquisição de propriedades e a elaboração de planos e acordos de gestão transferindo a gestão corrente para outras entidades locais (Rafa, 2005).



Por fim, como enfatizam os demais instrumentos, vinculativos ou não, internacionais e comunitários as áreas protegidas por si só não são suficientes para assegurar a conservação da natureza do país: é essencial a incorporação de medidas de conservação nos diversos sectores e, especialmente, nos regimes de ordenamento e administração do território. Em Portugal o conceito subjacente à RFCN promove precisamente essa visão integrada do património natural, cabendo à Comissão de Coordenação Interministerial a inclusão da política de conservação da natureza e do princípio da utilização sustentável da biodiversidade nas diferentes políticas sectoriais. O novo regime tendo criado a RFCN não desenvolve, contudo, disposições ou recomendações sobre o modelo de aplicação da mesma. A articulação entre as diferentes componentes da RFCN e respectivos instrumentos de gestão territorial, condição *sine qua non* para a constituição de redes de conservação da natureza funcionais orientadas para a utilização racional dos recursos e o desenvolvimento local sustentável, objectivo da criação da RFCN, permanece assim um conceito administrativo sem correspondência territorial ou funcional. A CCI, por sua vez, reuniu sete vezes entre 2001 e 2007, das quais quatro ocorreram em 2001, ano em que iniciou a sua actividade (Relatório do Tribunal de Contas n.º 36/08).

Resumindo, tendo em conta o que são as práticas adoptadas nos países analisados, foram identificadas como fragilidades e potencialidades do novo regime jurídico da conservação da natureza e biodiversidade os seguintes aspectos:

Fragilidades:

- Reduzida autonomia administrativa: as áreas protegidas não dispõem de órgãos de gestão autónomos, a gestão é da responsabilidade dos Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas em que estão integradas;
- Reduzida flexibilidade: a gestão das áreas protegidas é assegurada por uma única identidade, o ICNB;
- Pouco participativo: a participação das comunidades locais não está devidamente assegurada, a composição dos conselhos estratégicos não permite a representação adequado dos interesses;
- Elaboração casuística dos POAP no caso das reservas naturais e paisagens protegidas e dispensa no caso das áreas protegidas de âmbito regional e local;



- Não consagração de indemnizações aos proprietários dos terrenos abrangidos pela Rede Nacional de Áreas Protegidas pelas restrições impostas nem de apoios económicos, financeiros ou de outra índole aos residentes e proprietários das áreas protegidas;
- Reduzida autonomia financeira: o financiamento das áreas protegidas depende exclusivamente dos recursos alocados pelos serviços centrais do ICNB; as receitas geradas revertem para os serviços centrais;

Potencialidades:

- Criação da Rede Fundamental da Conservação da Natureza;
- Classificação de áreas protegidas de âmbito regional e local por acto do órgão deliberativo da associação de municípios ou município;
- Celebração de protocolos de gestão nas áreas protegidas privadas;
- Criação da possibilidade das tarefas de gestão serem contratualizadas com entidades públicas e privadas;
- Criação do Fundo para a Conservação da Natureza e Biodiversidade e consagração dos instrumentos de compensação ambiental;



6. Conclusões

Apesar do tardio desenvolvimento na Europa de sistemas de áreas protegidas existe hoje uma notável variedade de categorias e modelos de gestão de espaços protegidos que espelha a diversidade ecológica, cultural, social e económica deste território. Neste trabalho foram identificados os modelos de gestão de áreas protegidas adoptados em Portugal, Espanha, França, Itália e Reino Unido com o intuito de se proceder à análise comparativa dos mesmos e de se assinalarem as fragilidades e potencialidades nesta matéria do novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade recentemente aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho.

A análise comparativa dos modelos de gestão permitiu identificar as principais diferenças e similitudes entre os países objecto de estudo tendo-se verificado que é possível reconhecer vários pontos comuns que reflectem, por um lado, a experiência assimilada ao longo do tempo pelos países nesta matéria, e por outro, a incorporação, no contexto nacional, das recomendações que emanam das instituições de conservação da natureza internacionais e que constam dos tratados, acordos e convenções de que todos são signatários.

Verificou-se que os países analisados, à excepção de Portugal e Espanha, criaram diferentes modelos de gestão de acordo com o tipo de área protegida. Em França e Itália, particularmente, mas também no Reino Unido, foram adoptados modelos que promovem a gestão descentralizada das áreas protegidas nomeadamente através da criação de organismos autónomos. Nestes países as reservas naturais podem ser geridas por diferentes tipos de organismos tendo, portanto, escolhido um modelo flexível que promove a constituição de parcerias entre a administração responsável pela conservação da natureza e outros organismos. Em Espanha, não tendo sido eleito um modelo de gestão descentralizado nem particularmente flexível, a participação activa na gestão das áreas protegidas, por parte das comunidades locais, está garantida através da criação de órgãos consultivos em que estão devidamente representados os vários interesses. Outro aspecto comum em Espanha, França, Itália e Reino Unido é a atribuição de indemnizações e de ajudas e apoios de âmbito económico, financeiro ou social aos proprietários e residentes de áreas protegidas. Para além disso, a elaboração de planos de desenvolvimento económico-social é usual em Espanha e Itália, e em França e Reino Unido o desenvolvimento sustentável, a par da protecção do património natural, é uma prioridade da gestão das áreas protegidas.

O estudo realizado permitiu, assim, concluir que o modelo de gestão de áreas protegidas em Portugal difere dos adoptados nos restantes países na medida que é o ICNB a única



entidade responsável pela gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, a participação pública resume-se aos períodos de discussão pública aquando da classificação das áreas protegidas e elaboração dos planos de ordenamento das mesmas, a composição dos conselhos estratégicos não permite a representação adequado dos vários grupos de interesse nem a sua acção concertada, não estão previstas indemnizações aos proprietários e as acções de apoio à promoção do desenvolvimento sustentável das comunidades locais não estão integradas em estratégias e programas concertados.

Apesar da situação actual não ser a mais desejável concluiu-se que o novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade abriu importantes janelas de oportunidade, nomeadamente, através da criação da possibilidade das tarefas de gestão serem contratualizadas com entidades públicas e privadas mas também da consagração da Rede Fundamental da Conservação da Natureza e da classificação de áreas protegidas de âmbito regional e local depender da deliberação da associação de municípios ou município.

O modelo de gestão de áreas protegidas actualmente praticado em Portugal não é consentâneo com o que são consideradas as boas práticas de gestão de áreas protegidas. Esta situação contrasta com o pioneirismo encetado por Sebastião José de Carvalho e Melo que criou em 1756, por Lei, a primeira região demarcada do mundo, a Região Demarcada do Douro. Embora as motivações do futuro Marquês de Pombal fossem essencialmente economicistas a demarcação desta região visou também a protecção das castas tornando Portugal num país precursor na delimitação e protecção de áreas com vista à salvaguarda dos valores naturais. Em tempo posterior, a Lei n.º 9/70, de 19 de Junho, previa a constituição de comissões dotadas de autonomia administrativa e financeira coadjuvadas por órgãos técnico-consultivos e científicos para a gestão dos parques nacionais, assim como a possibilidade dos proprietários participarem em sociedades de economia mista, reflectindo a mudança conceptual face à gestão das áreas protegidas da época.

Tendo em consideração a avaliação intercalar da implementação do plano de acção comunitário sobre biodiversidade considera-se imperativo a tomada de decisões conducentes à melhoria do estado de conservação dos habitats classificados numa condição *não favorável*. A adopção de um modelo descentralizado e flexível de gestão das áreas protegidas parece ser o mais adequado face ao crescente número de responsabilidades do Estado Português em matéria de conservação da natureza. A criação de órgãos de gestão nas áreas protegidas com autonomia administrativa e financeira dos quais façam parte, para além do ICNB, outros representantes da administração central e representantes da administração local para além de fomentar a acção concertada dos organismos públicos irá contribuir para a sustentabilidade das áreas protegidas. O alargamento da composição dos Conselhos Estratégicos das Áreas



Protegidas de modo assegurar a representação adequada dos vários interesses é também uma medida que se recomenda face aos já reconhecidos benefícios da participação pública. A realização de acções de sensibilização e capacitação dos grupos de interesse numa fase inicial pode ser necessária para a sua mobilização e participação efectiva e actuante. A adopção de um modelo flexível parece ser, particularmente, apropriado para encontrar múltiplas soluções de gestão das reservas naturais por parte de Organizações Não Governamentais, Universidades e Fundações.

A elaboração de planos de desenvolvimento económico-social nas áreas protegidas, através de processos participativos, pode contribuir para a inversão do processo de desertificação das áreas protegidas e envelhecimento da população residente e para a sustentabilidade das áreas protegidas. Tendo em conta as potencialidades de cada área protegida, nomeadamente, ao nível do turismo da Natureza, dos produtos regionais e locais e das características culturais da região, a definição de estratégias de desenvolvimento sustentável, em especial, nos parques naturais pode proporcionar o envolvimento público e privado e a sua articulação, necessários à concretização de acções concertadas.

Apesar da utilização de instrumentos de valorização económica da biodiversidade, nomeadamente o pagamento pelos serviços prestados pelos ecossistemas, ainda não constituir um mecanismo de captação de recursos financeiros vulgarizado nos países analisados, o seu potencial contributo para a sustentabilidade das áreas protegidas e particularmente, para a compensação dos residentes e proprietários pelas restrições impostas justifica a criação de mecanismos que criem as condições necessárias para a sua implementação.

Recomenda-se, por fim, a criação de uma entidade nacional dedicada exclusivamente às áreas protegidas, integrada ou não numa entidade supranacional, como seja a EUROPARC, que constitua um espaço de divulgação de boas práticas, de intercâmbio de experiências e de conhecimento, de formação e de diálogo entre a administração central e local, instituições académicas, associações que desempenhem funções na área da conservação da natureza, e todos cuja actividade esteja ligada às áreas protegidas.



7. Bibliografia

Adams, W. M. (2004). *Against Extinction: The Story of Conservation*. Earthscan, Londres.

Almeida, M. (2006). *Um Planeta Ameaçado: A Ciência Perante o Colapso da Biosfera*. Esfera do Caos, Lisboa.

Armindo, R. (2007). *Gestão da Conservação da Natureza no Parque Natural de Montesinho: A Teoria e a Prática ao longo de 25 anos*. Tese de Mestrado. Bragança, Instituto Politécnico de Bragança.

Castro, G. (2003). *Conservation Finance: The Long Road to Sustainability*. Presentation to the Sustainable Finance Stream, Vth IUCN World Parks Congress, 8-17 September 2003, Durban, South Africa.

Chape, S. et al. (2005). Measuring the Extent and Effectiveness of Protected Areas as an Indicator for meeting global biodiversity targets. *Royal Society Biological Sciences*, 360, 443-455.

Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma Estratégia da Comunidade Europeia em matéria de Diversidade Biológica, de 4 de Fevereiro de 1998 [COM (1998) 42 final], 1999.

Comunicação da Comissão Europeia, de 22 de Maio de 2006 “Travar a perda de biodiversidade até 2010 - e mais além – Preservar os serviços ecossistémicos para o bem-estar humano” [COM (2006) 216 final], 2006.

Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 2009, “Avaliação Intercalar da implementação do plano de acção comunitário sobre biodiversidade” [COM (2008) 864 final], 2008.



CE (2008). *Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions "Mid-term Assessment of Implementing the EC Biodiversity Action Plan – Country Profiles"* (disponível online em http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/bap_2008.htm última sessão a 18-10-2009).

Defra 2003. *Thematic Report on Protected Areas, United Kingdom*. (disponível online em <http://www.cbd.int/doc/world/gb/gb-nr-pa-en.pdf> última sessão em 16-10-2009).

Defra 2009. *Fourth National Report to the United Nations Convention on Biological Diversity – United Kingdom* (disponível online em <http://www.cbd.int/doc/world/gb/gb-nr-04-en.pdf> última sessão a 16-19-2009).

Directiva do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação de aves selvagens (Directiva 79/409/CEE – Jornal Oficial L n.º 103 de 25.4.1979, p. 01-18), 1979.

Directiva do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação de habitats naturais e fauna e flora selvagens (Directiva 92/43/CEE – Jornal Oficial L n.º 206 de 22.7.1992, p. 07-50), 1992

EEA (2002). *Europe's Biodiversity – Biogeographical Regions and Seas*. EEA, Copenhagen

EEA (2009). *Progress Towards the European 2010 Biodiversity Target*. EEA, Copenhagen.

Emerton, L., Bishop, J. & Thomas, L. (2006). *Sustainable Financing of Protected Areas. A global review of challenges and options*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.

Europarc-España, (2002). *Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español*. Fundación Fernando Gonzales Bernaldez, Madrid.

Europarc-España, (2008). *Anuario Europarc-España del Estado de los Espacios Naturales Protegidos 2007*. Fundación Fernando Gonzales Bernaldez, Madrid.

Fearnhead, P. (2003). *Tourism Concessions: Public-private partnerships for commercially sustainable conservation*. Sustainable Financing Stream, Vth World Parks Congress, 8-17 Septiembre 2003, Durban, South Africa.



Graham, J., Amos, B., Plumtre, T. (2003). *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Preparado para o V Congresso Mundial sobre Parques. Institute on Governance, Ontario

HMSO (1994). *Biodiversity - The UK Action Plan* (disponível em última sessão a 18-10-2009).

ICN (2003). *Plano de Actividades 2003*. Instituto da Conservação da Natureza, Lisboa.

ICN (2004). *Plano de Actividades 2004*. Instituto da Conservação da Natureza, Lisboa.

ICN (2005). *Plano de Actividades 2005*. Instituto da Conservação da Natureza, Lisboa.

ICN (2006). *Plano de Actividades 2006*. Instituto da Conservação da Natureza, Lisboa.

ICN (2007). *Plano de Actividades 2003*. Instituto da Conservação da Natureza, Lisboa.

ICN (2000). *Thematic Report on Protected Areas, Portugal* (disponível online em <http://www.cbd.int/reports/search/> última sessão em 16-10-2009).

ICNB (2008). *Plano de Actividades 2009*. Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Lisboa.

ICNB (2009a). *Plano de Actividades 2009*. Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Lisboa.

ICNB (2009b). *Proposta de Relatório Nacional da Avaliação Intercalar da Execução da ENCNB*. Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, Lisboa.

McNeely, J.A., Harrison, J. & Dingwall, P. (Eds). (1994). *Protecting Nature: Regional Reviews of Protected Areas*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, United Kingdom.

MATT 2003. *Thematic Report on Protected Areas, Italy* (disponível online em <http://www.cbd.int/reports/search> última sessão 16-10-2009).



MATTM 2009. *Convention on Biological Diversity: Fourth National Report*. (disponível online em <http://www.cbd.int/doc/world/it/it-nr-04-p1-en.pdf> última sessão a 16-10-2009).

MA (1994). *Linee Strategiche e Programma Preliminare per l'Attuazione della Convenzione della Biodiversità in Italia*. (disponível online em <http://www.cbd.int/doc/world/it/it-nbsap-01-en.pdf> última sessão a 16-10-2009).

MEEDDM (2009). *Quatrième Rapport National de la France à la Convention sur la Diversité Biologique* (disponível online em <http://www.cbd.int/doc/world/fr/fr-nr-04-fr.pdf> última sessão a 16-10-2009).

MEDD (2004). *Strategie National pour la Biodiversité: enjeux, finalités, orientations* (disponível online em <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/snb.pdf> última sessão em 16-10-2009).

MEDD (2004). *Strategie National pour la Biodiversité: enjeux, finalités, orientations: Plan d'action patrimoine naturel*.

MMA (1998). *Strategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica*. (disponível online em <http://www.cbd.int/doc/world/es/es-nbsap-01-p1-es.pdf> última sessão em 16-10-2009).

MMA (2003). *Thematic Report on Protected Areas, Spain* (disponível online em <http://www.cbd.int/doc/world/es/es-nr-pa-es.pdf> última sessão a 16-10-2009).

MMAMRM (2009). *Cuarto Informe Nacional sobre la Diversidad Biológica*. (disponível online em <http://www.cbd.int/doc/world/es/es-nr-04-es.pdf> última sessão a 16-10-2009).

Oliveira, N. G. (2009, Março-Junho). Mindelo: de novo área protegida – e as outras?. *Parques e Vida Selvagem*, pp. 39.

Poore, D. & Gryn-Ambroes, P. (1980). *Nature Conservation in Northern and Western Europe*. IUCN, Gland, Switzerland e WWF, Gland, Switzerland.

Queirós, M. (2002). O Ambiente nas Políticas Públicas em Portugal. *Finisterra*, XXXVII, 73, 33-59.



Rafa, M. (2005). Protecting Nature and Landscape in Southern Europe: a social approach. *Parks*, 15.2, 61-6.

Sequeira, E. (2009). *Cidadãos pelo Ambiente – Conservação da Natureza e Biodiversidade em Portugal*. Esfera do Caos, Lisboa.

Spergel, B. (2001). *Raising Revenues for Protected Areas: A Menu of Options*. World Wildlife Fund, Washington, DC.

Synge, H. (2004). *European Models of Good Practice on Protected Areas*. UICN, Gland, Switzerland, Cambridge, United Kingdom and Austrian Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management.

Société Française por le Droit de l' Environnement, (2006). *Actes des journées: Anniversaire de la Loi du 10 Juillet 1976 sur la Protection de la Nature*. (disponível em http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/Livre_LPN_08_10_OK.pdf última sessão a 16-10-2009).

United Nations, Convention on Biological Diversity, 1992.

United Nations, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972.

United Nations, Millenium Ecosystem Assessment, 2005.

IUCN, Recommendations of the Fifth IUCN World Parks Congress, 2003.

IUCN, The Durban Accord, 2003.

IUCN, The Durban Action Plan, 2003.

Viras, A. (2007). *A Conservação da Natureza em Portugal e Moçambique: Mecanismos de Governança*. Tese de Mestrado. Lisboa, Universidade de Lisboa, Departamento de Biologia Animal da Faculdade de Ciências.



Legislação consultada

Portugal

Lei Constitucional n.º 1/2005, 12 de Agosto

Lei n.º 9/70, de 19 de Junho

Lei n.º 11/87, de 7 de Abril

Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto

Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/99, de 17 de Maio

Resolução do Conselho de Ministro nº 152/2001

Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/96, 8 de Julho

Resolução do Conselho de Ministros nº 112/98, de 25 de Agosto

Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de Maio

Decreto-Lei n.º 550/75, de 30 de Setembro

Decreto -Lei n.º 613/76, de 27 de Julho

Decreto-lei n.º 264/79, de 1 de Agosto

Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro

Decreto-Lei n.º 316/2007, de 19 de Setembro

Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro

Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto

Decreto-Lei n.º 136/2007, de 27 de Abril

Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho

Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro

Decreto n.º 117/2009, de 3 de Agosto

Portaria n.º 1181/2009, de 7 de Outubro

Portaria n.º 530/2007, de 30 de Abril

Espanha

Constitución Española

Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de Flora y Fauna Silvestres

Ley 41/1997, de 5 de novembro

Ley 5/2007, de 3 de abril

Ley 2/1989, de 18 de julio

Ley Foral 9/1996, de 17 de junio

Ley 4/2003, de 23 de março



Ley 6/1998, de 19 de mayo

Ley 4/2006, de 19 de mayo

Ley 8/1991, de 10 de mayo

Ley 42/2007, de 13 de diciembre

Real Decreto 432/2008, de 12 de abril

Real Decreto 940/1999, de 4 de junio

França

Loi Constitutionnelle n.º 2005-205, du 1 mars 2005

Code de l'environnement (Livre III)

Ordennance n.º 2000-914, du 18 septembre

Décret n.º 2005-935, du 2 août 2005

Itália

Costituzione della Repubblica Italiana

Legge de 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge Quadro sulle Aree Protette)

Legge regionale 29 giugno 2009, n. 19

Legge regional 6 ottobre 1997, n. 29

Legge regionale 22 febbraio 1995, n. 12

Legge regionale 24 luglio 1997, n. 19

Reino Unido

National Parks and Access do the Countryside Act 1949

Wildlife and Countryside Act 1981

Countryside and Rights of Way Act 2000

Nature Conservation (Scotland) Act 2004

National Parks (Scotland) Act 2000

Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order 1985

Environment (Northern Ireland) Order 2002

Environmental Protection Act

Northern Ireland Biodiversity Strategy 2002

Working with the Grain of Nature 2002

Scotland's Biodiversity It's in Your Hands 2004

Environment Strategy for Wales 2006

Conserving Biodiversity - the UK Approach



Town and Planning (Scotland) Act 1997

Planning etc. (Scotland) Act 2006

Portais da Internet consultados:

<http://www.unep.org/> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.iucn.org/> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.cbd.int/> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.countdown2010.net/> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.europarc.org/home> (última acessão a 13-10-2009)

<http://ec.europa.eu> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.apambiente.pt> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.cnads.pt> (última acessão a 13-10-2009)

<http://portal.icnb.pt> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.maotdr.gov.pt> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.lpn.pt> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.quercus.pt> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.associacaopato.org> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.parquebiologico.pt> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.marm.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://noticias.juridicas.com> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.europarc-es.org> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.fundacion-biodiversidad.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.juntadeandalucia.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.aragon.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.larioja.org> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.gobcantabria.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.jccm.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.jcyl.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.gencat.cat> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.madrid.org> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.juntaex.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.asturias.es> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.euskadi.net> (última acessão a 13-10-2009)



<http://www.gva.es> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.xunta.es> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.gobcan.es> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.caib.es> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.carm.es> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.navarra.es> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.legifrance.gouv.fr> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.developpement-durable.gouv.fr> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.parcsnationaux.fr> (última acessão a 12-10-2009)
<http://www.parcs-naturels-regionaux.tm.fr> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.reserves-naturelles.org> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.minambiente.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.wwf.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.parks.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.piemonte.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.lombardia.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.veneto.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.liguria.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.umbria.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.puglia.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.abruzzo.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.sicilia.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.lazio.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.basilicatanet.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.sardegna.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.emilia-romagna.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.marche.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.toscana.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.molise.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.fvg.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.vda.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.calabria.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.regione.campania.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.provinz.bz.it> (última acessão a 13-10-2009)
<http://www.provincia.tn.it> (última acessão a 13-10-2009)



<http://www.defra.gov.uk> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.snh.org.uk> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.naturalengland.org.uk> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.ni-environment.gov.uk> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.ccw.gov.uk> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.aonb.org.uk> (última acessão a 13-10-2009)

<http://www.nationalparks.gov.uk> (última acessão a 13-10-2009)



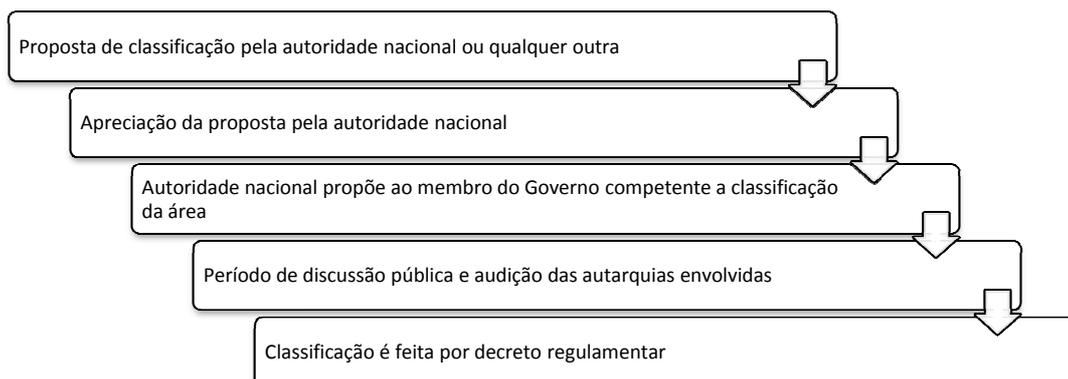
Anexos



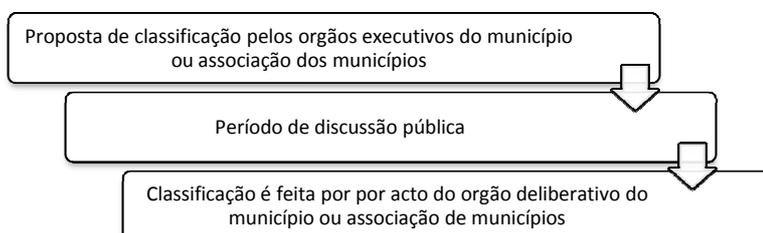
Anexo I - Fluxogramas de Classificação das Áreas Protegidas

Portugal:

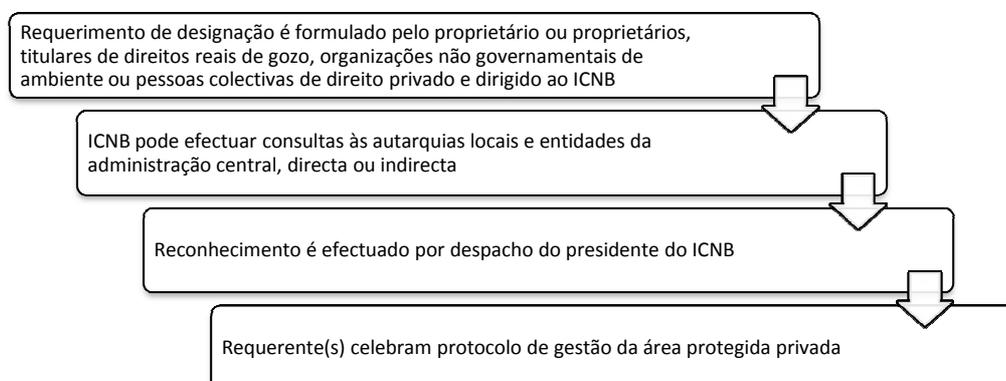
Áreas Protegidas de interesse nacional:



Áreas Protegidas de interesse regional ou local:



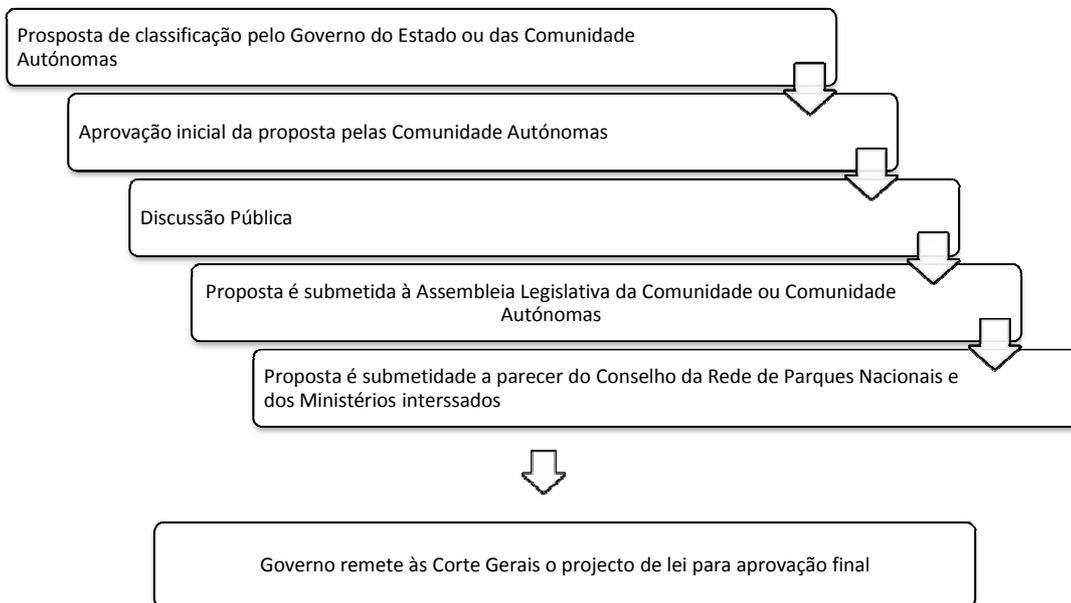
Áreas Protegidas Privadas:



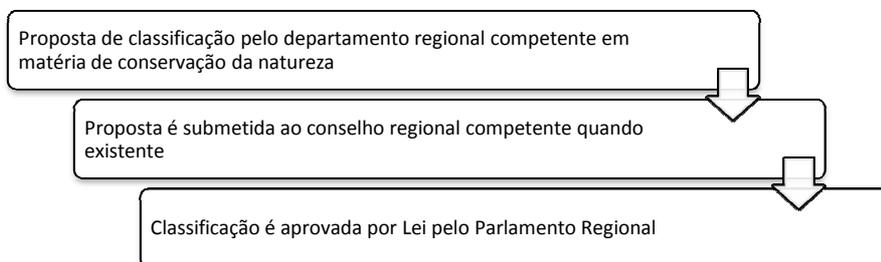


Espanha:

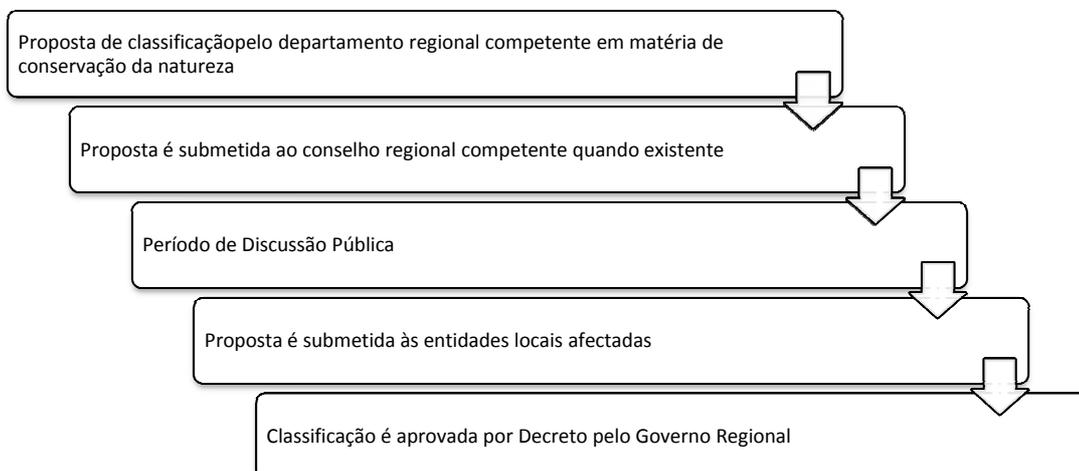
Parques Nacionais:



Parques Naturais e Reservas Naturais (processo consagrado na maioria das regiões):



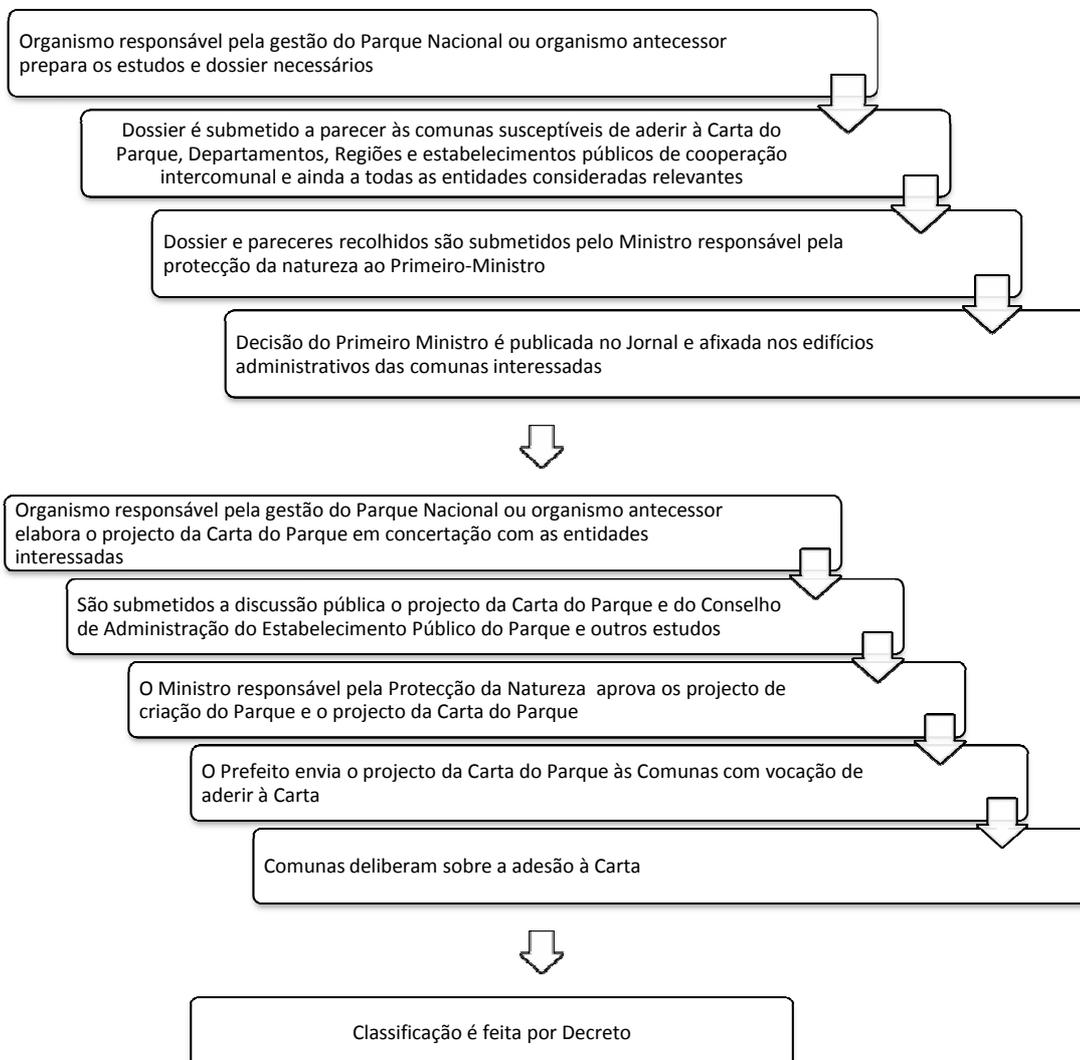
Monumentos Naturais e Paisagens Protegidas:



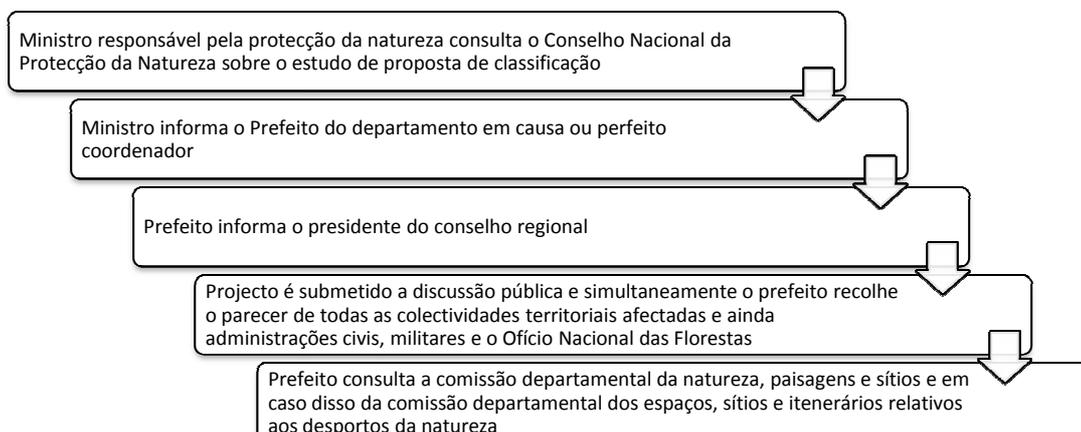


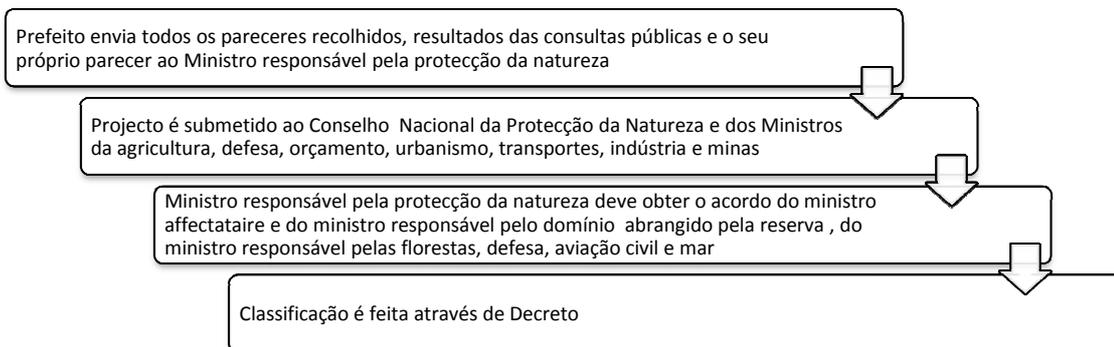
França:

Parques Nacionais:

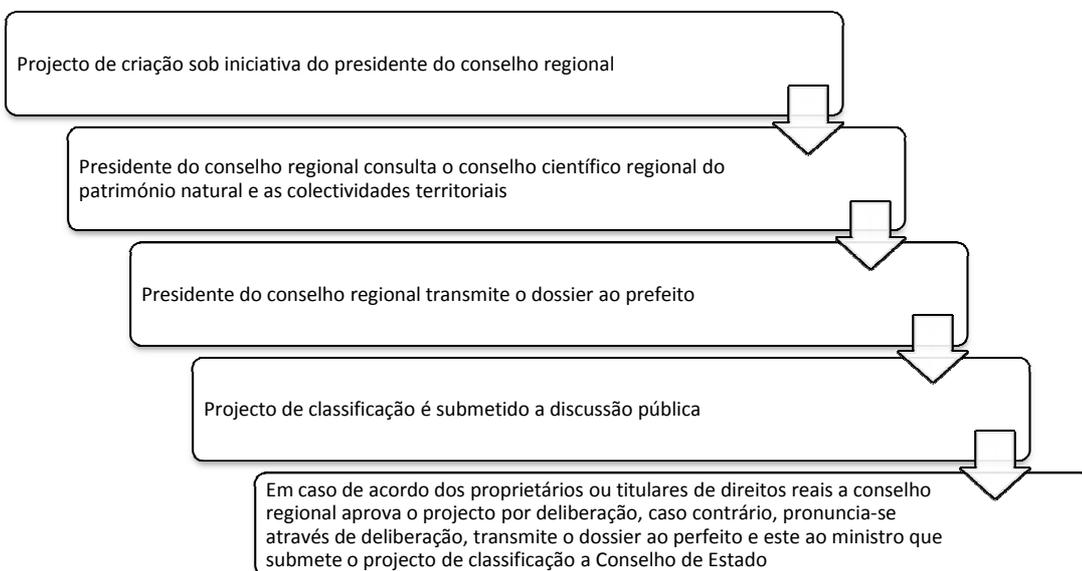


Reservas Naturais Nacionais:

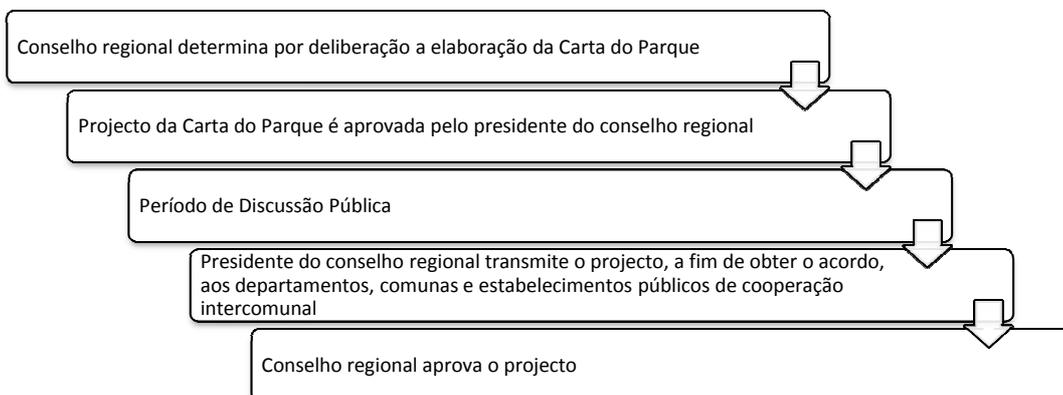


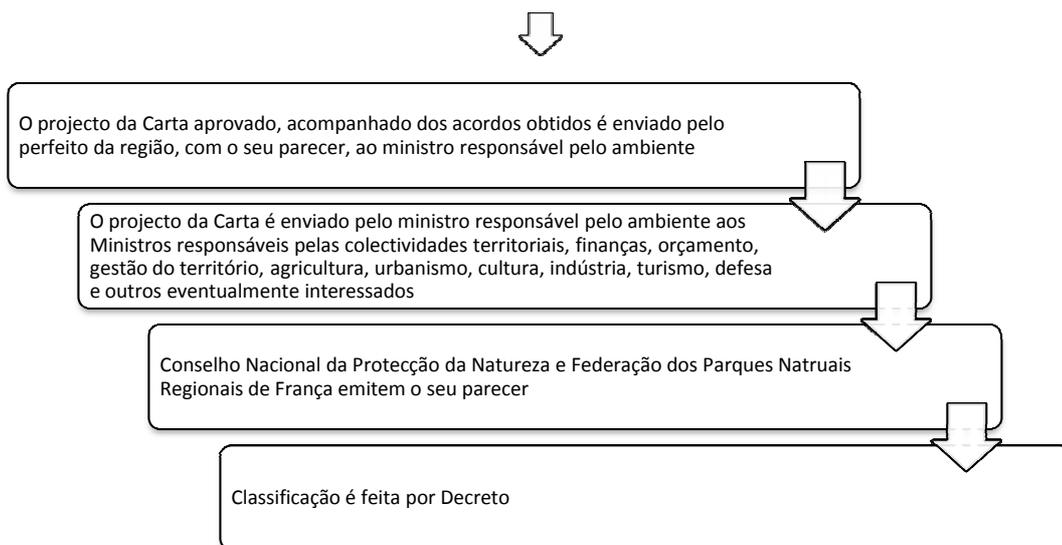


Reservas Naturais Regionais:

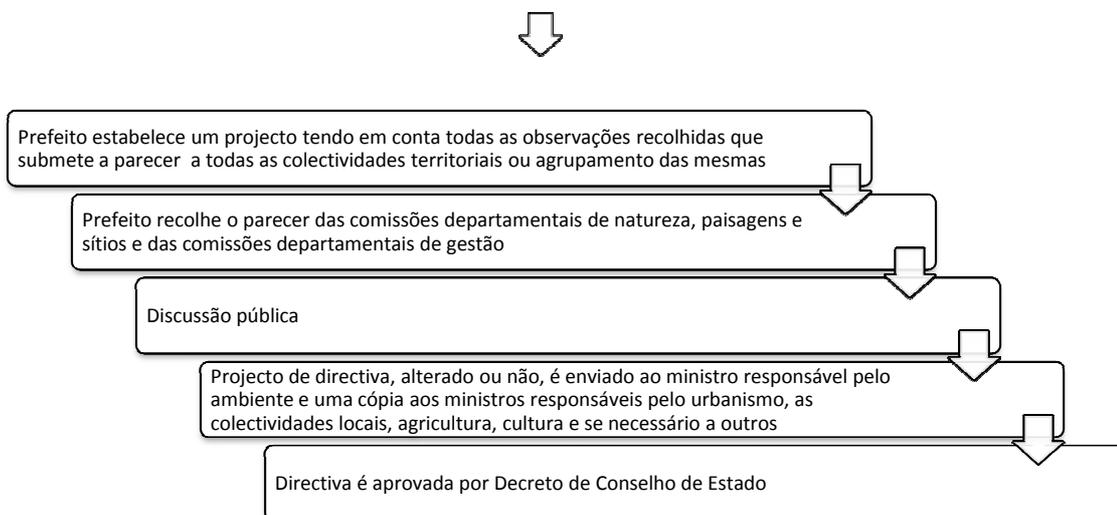
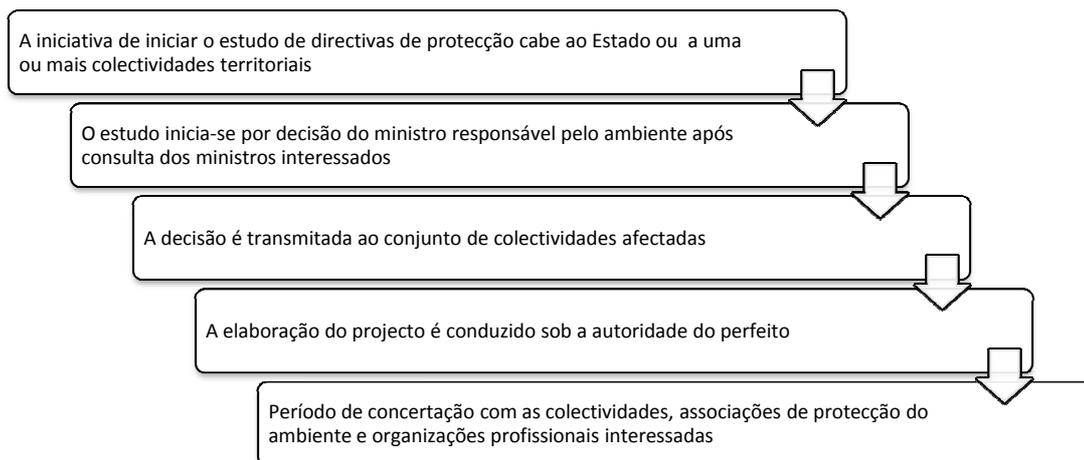


Parques Naturais Regionais:





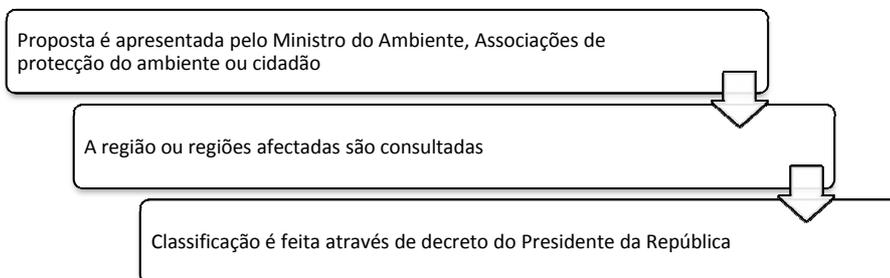
Paisagens:



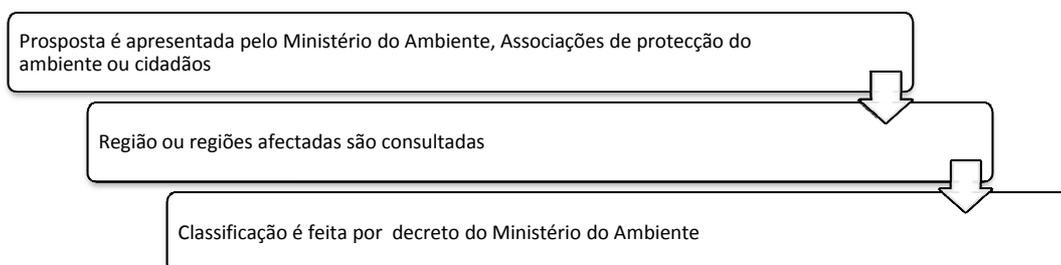


Itália:

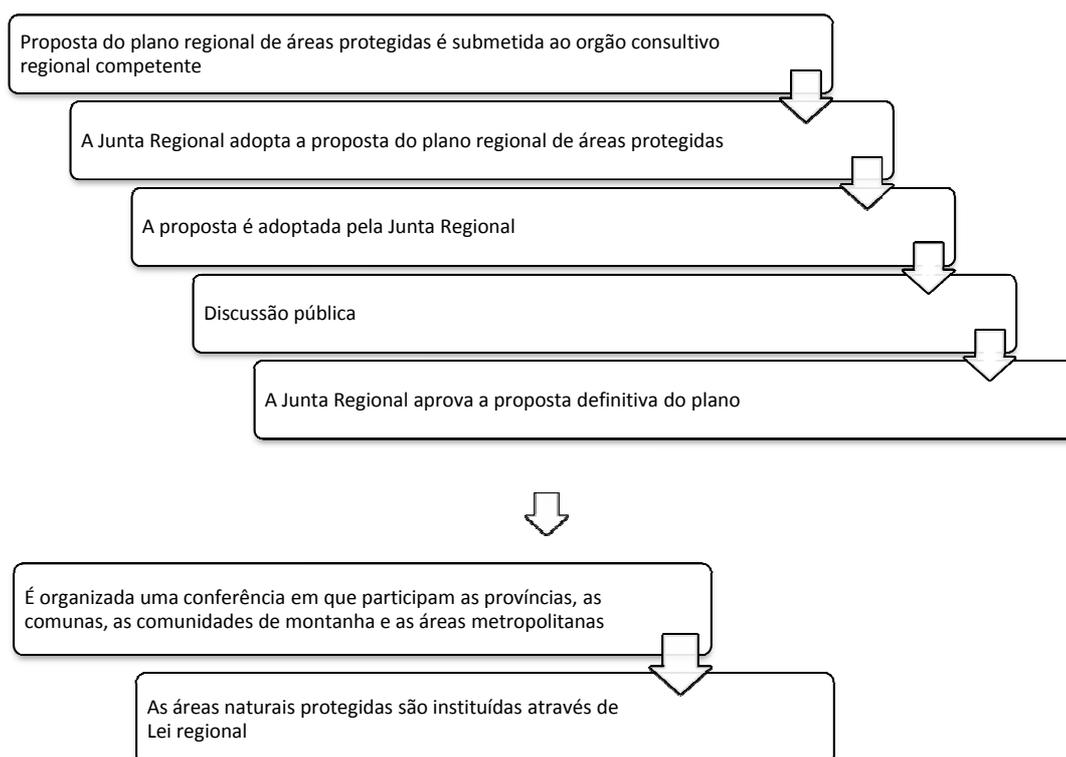
Parques Nacionais:



Reservas Naturais do Estado:



Parques e Reservas Naturais Regionais:

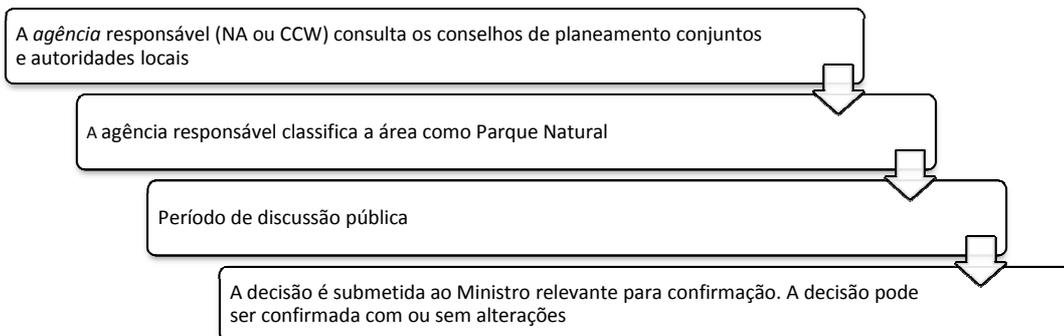




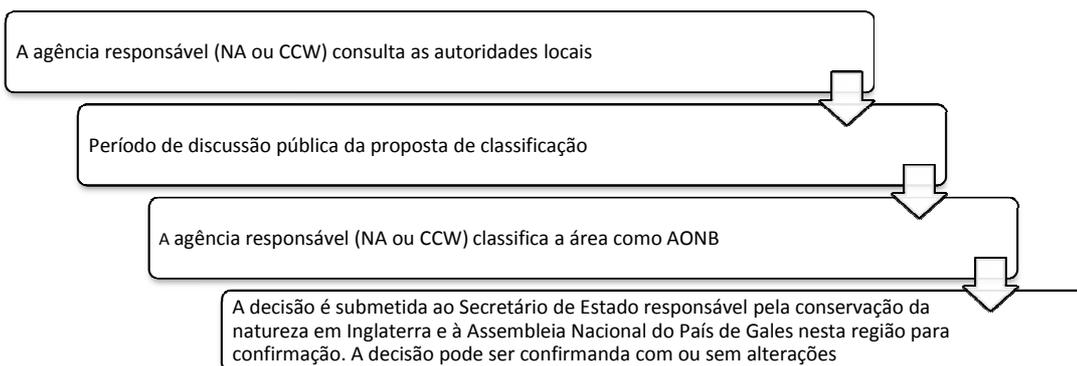
Reino Unido:

Inglaterra e País de Gales

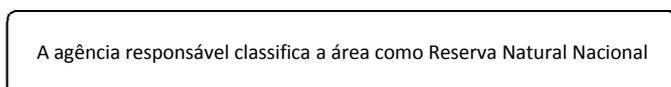
Parques Nacionais:



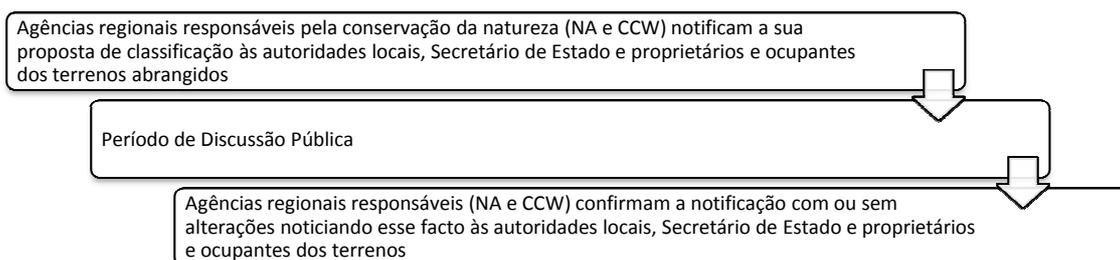
Areas of Outstanding Beauty:



Reservas Naturais Nacionais:



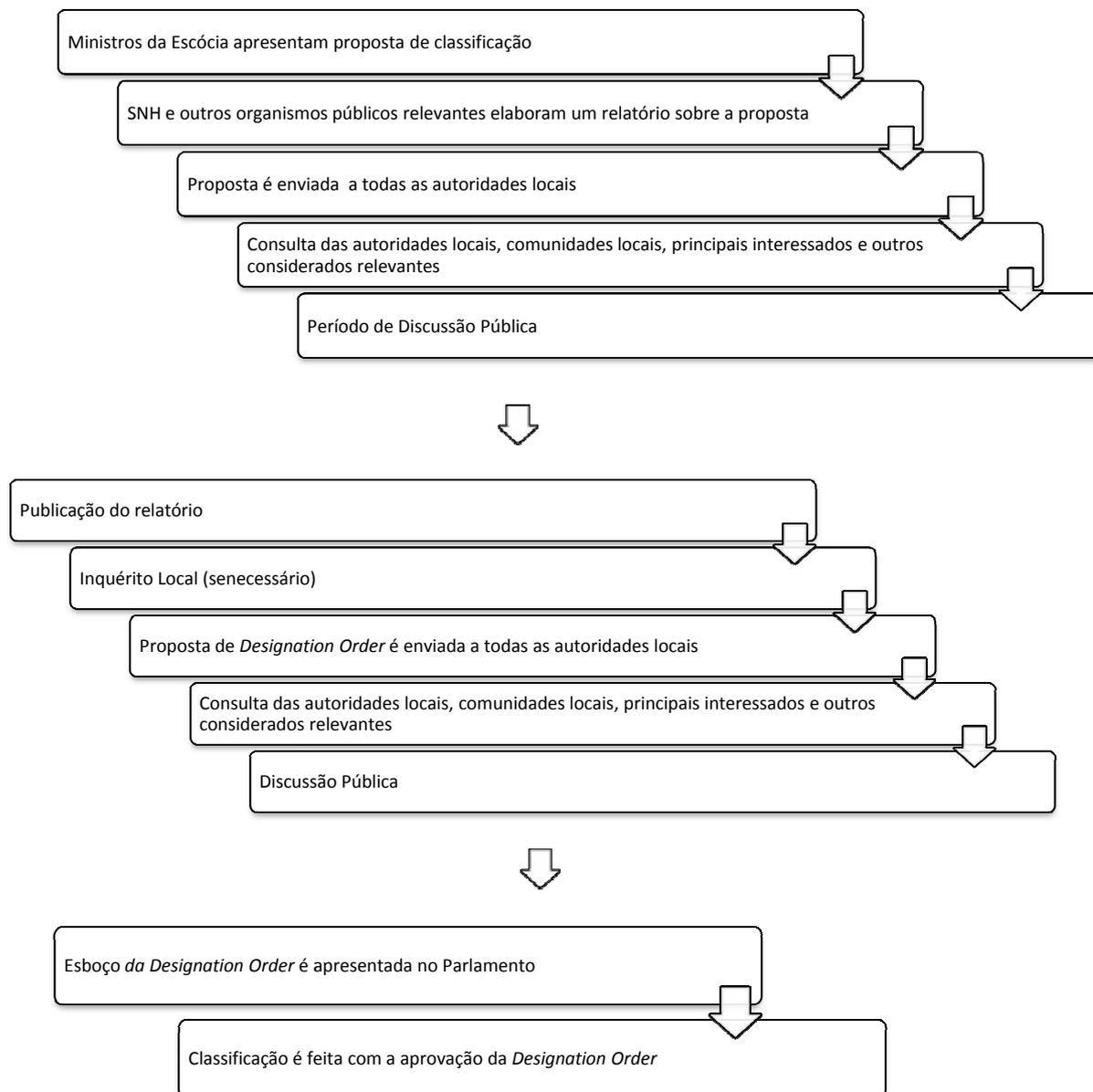
Sítios de especial interesse científico:



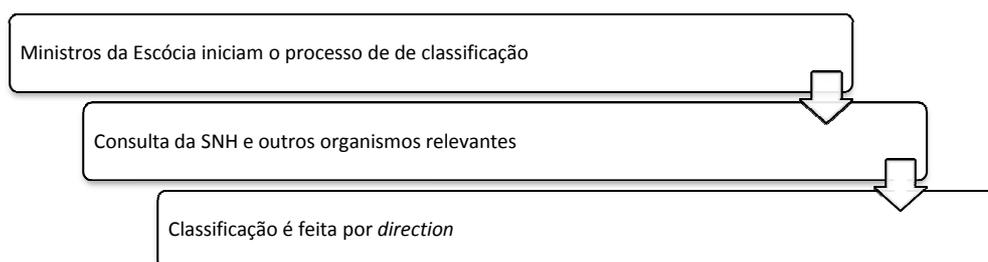


Escócia

Parques Nacionais:

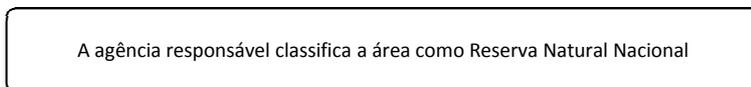


National Scenic Area:

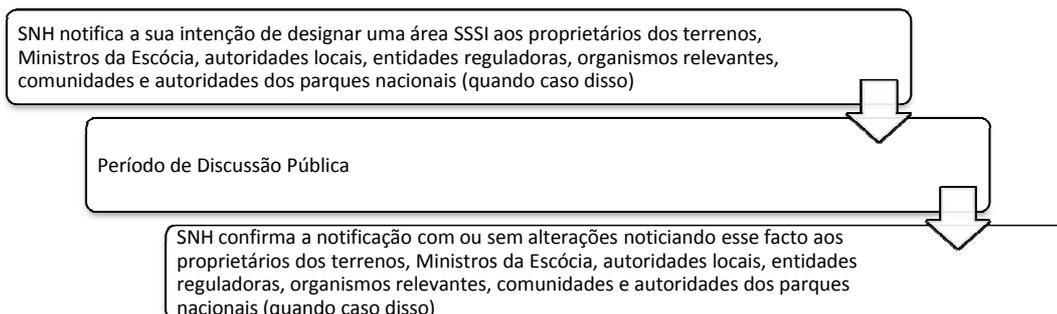




Reservas Naturais Nacionais:

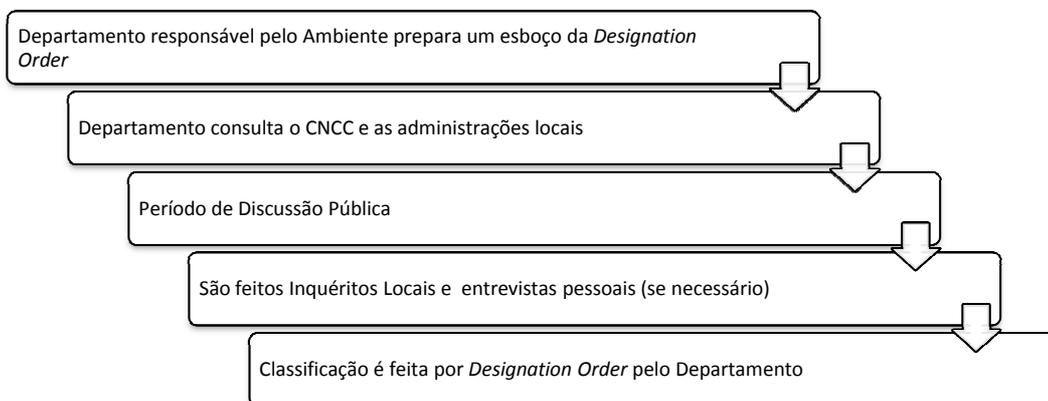


Sítios de Especial Interesse Científico:

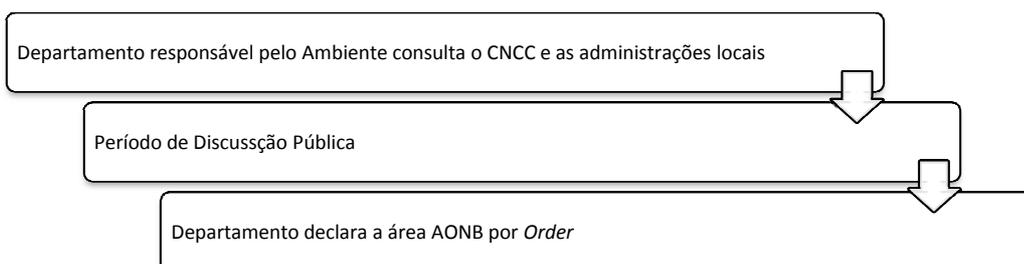


Irlanda do Norte:

Parques Nacionais:



Areas of Outstanding Beauty:

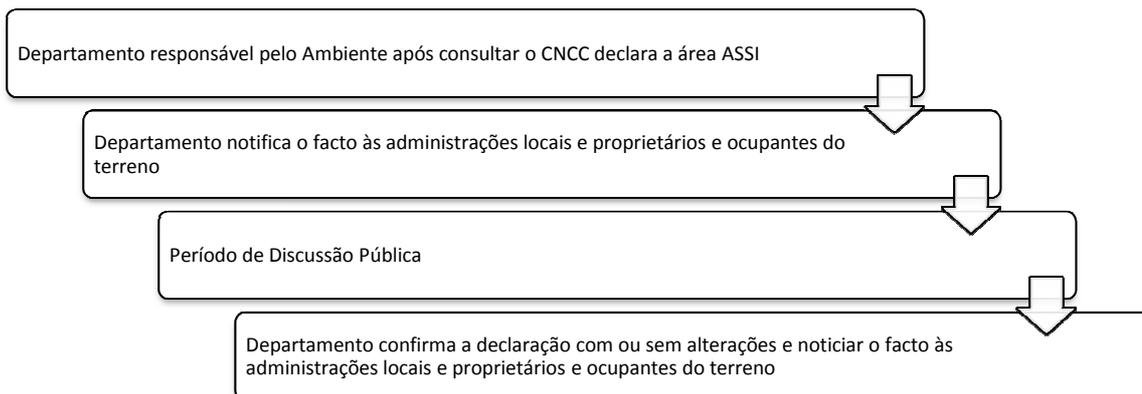




Reservas Naturais Nacionais:

O Departamento do Ambiente classifica a área como Reserva Natural Nacional

Areas de Especial Interesse Científico:





Anexo II – Identificação dos modelos de gestão de áreas protegidas de Portugal, Espanha, França e Itália

PARQUES NACIONAIS				
	PORTUGAL	ESPAÑA	FRANÇA	ITÁLIA
Regime jurídico	Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Agosto	<i>Ley 5/2007, de 3 de abril</i>	<i>Code de l'environnement: L331-1 a L331-29 e R331-1 a R331-85</i>	<i>Legge 6 dicembre 1991, n. 394</i>
Definição	Área que contenha maioritariamente amostras representativas de regiões características, de paisagens naturais e humanizadas, de elementos de biodiversidade, geossítios, com valor científico, ecológico e educativo	Espaço de alto valor ecológico e cultural, pouco transformado pela exploração ou actividade humana, que tendo em conta a beleza das suas paisagens, representatividade dos seus ecossistemas ou a singularidade da sua flora, fauna, geologia ou formações geomorfológicas possui um valor ecológico, estético, cultural, educativo e científico importante cuja conservação merece uma atenção especial e se declara de interesse geral do Estado	Espaços terrestres ou marítimos quando os valores existentes (fauna, flora, subsolo, atmosfera, água, paisagens e património cultural) possuam um interesse especial que importa salvaguardar	Áreas terrestres, fluviais, marinhas ou lagunares que contenham um ou mais ecossistemas intactos ou parcialmente alterados pelo homem, um ou mais formações físicas, geológicas, geomorfológicas, biológicas, de relevo internacional ou nacional devido aos valores naturalísticos, científicos, estéticos, culturais, educativos e recreativos presentes e que por isso requerem a intervenção do Estado com vista à sua conservação
Quadro Institucional				
Âmbito Nacional				
Tutela	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Ministério do Ambiente e Meio Rural e Marinho	Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e do Mar	Ministério do Ambiente, do Território e do Mar
Órgão (s) Consultivo (s)	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável	Conselho Assessor do Meio Ambiente	Conselho Geral do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável	Conselho Nacional do Ambiente
Entidade Competente	Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade	Organismo Autónomo Parques Nacionais	Parques Nacionais de França	Direcção Geral para a Conservação da Natureza
Órgão (s) Consultivos	Conselho Consultivo	Conselho da Rede de Parques Nacionais	Conselho Nacional para a protecção da Natureza	Consulta Técnica para as Áreas Naturais Protegidas
Âmbito Regional				
Tutela		Departamento do Governo Regional responsável pela área ambiental		Departamento/ Direcção responsável pela área ambiental
Entidade Competente		Direcção Geral responsável pela gestão das áreas protegidas		Serviços/Gabinete responsável pela gestão das áreas protegidas
Gestão				
Órgão (s) Executivo (s)	Departamento de Gestão de Áreas Classificadas	<i>Juntas Rectoras</i> Direcção Geral responsável pela gestão das áreas protegidas	Conselho de Administração	Conselho Directivo e Junta Executiva



Órgão (s) Consultivo (s)	Conselhos Estratégicos		Conselho Científico e Conselho Económico, Social e Cultural	
Órgão de participação social		<i>Patronato</i>		Comunidade do Parque
Planos de Ordenamento e/ou Gestão	Plano de Ordenamento das Áreas Protegidas	PORN - Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais PRUG – Plano de Uso e Gestão	Carta do Parque	Plano do Parque Plano plurianual económico-social
Receitas	Orçamento aprovado pelo ICNB	Orçamento da Comunidade Autónoma; contribuições e subvenções da administração central e outras entidades públicas; fundos europeus; doações de entidades privadas e de particulares; produto de taxas de utilização dos serviços	Subvenções do Estado, colectividades públicas, organismos públicos e privados; mecenato; produto de contractos e convenções, da venda de publicações e documentos, de cessão, participações e alienações; rendas de bens móveis e imóveis; donativos; legados; produto financeiro decorrente de investimentos	Contribuições ordinárias e extraordinárias do Estado; contribuições das regiões e entes públicos; contribuições e financiamentos destinados a projectos específicos; legados e doações de particulares; rendas patrimoniais; proventos de concessões; produto da cobrança de entradas, das actividades desenvolvidas e prestação de serviços, actividades comerciais e promocionais, produto de coimas
Associações/Federações		Europarc – Espanha		Federação Italiana dos Parques e das Reservas Naturais

PARQUES NATURAIS

	PORTUGAL	ESPANHA	FRANÇA	ITÁLIA
Regime jurídico	Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Agosto	<i>Ley 42/2007, de 13 de diciembre</i>	<i>Code de l'environnement: L333-1 a L333-4 e R333-1 a R333-16</i>	<i>Legge 6 dicembre 1991, n. 394</i>
Definição	Área que contenha predominantemente ecossistemas naturais ou seminaturais, onde a preservação da biodiversidade a longo prazo possa depender da actividade humana, assegurando um fluxo sustentável de produtos naturais e de serviços	Áreas naturais que em razão da beleza das suas paisagens, representatividade dos seus ecossistemas ou singularidade da sua flora, fauna ou da sua diversidade geológica, incluindo as suas formações geomorfológicas, possuem um valor ecológico, estético, educativo e científico cuja conservação merece uma atenção especial	Territórios que apresentem um equilíbrio frágil, património natural e cultural rico e ameaçado e sejam objecto de um projecto de desenvolvimento fundado sobre a preservação e valorização do património	Áreas terrestres, fluviais, lagunares e áreas marinhas próximas da costa, de valor naturalístico e ambiental, que constituem, no âmbito de uma ou mais regiões limítrofes, um sistema homogéneo representativo do património natural, dos valores paisagístico e artísticos e das tradições culturais das populações locais
Quadro Institucional				
Âmbito Nacional				
Tutela	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Ministério do Ambiente e Meio Rural e Marinho	Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e do Mar	Ministério do Ambiente, do Território e do Mar
Órgão (s) Consultivo (s)	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável	Conselho Assessor do Meio Ambiente	Conselho Geral do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável	Conselho Nacional do Ambiente
Entidade Competente	Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade	Direcção do Meio Natural e Florestal	Direcção Geral do Ordenamento, da Habitação e da Natureza	Direcção Geral para a Protecção da Natureza



Órgão (s) Consultivos	Conselho Consultivo	Conselho Estatal para o Património Natural e Biodiversidade	Conselho Nacional para a protecção da Natureza	Consulta Técnica para as Áreas Naturais Protegidas
Âmbito Regional				
Tutela		Departamento do Governo Regional responsável pela área ambiental		Departamento/ Direcção responsável pela área ambiental
Entidade Competente		Direcção Geral responsável pela gestão das áreas protegidas		Serviços/Gabinete responsáveis pela gestão das áreas protegidas
Gestão				
Órgão (s) Executivo (s)	Departamento de Gestão de Áreas Classificadas	Direcção Geral responsável pela gestão das áreas protegidas e respectivo director da reserva natural	Sindicato Misto	Conselho Directivo e Junta Executiva
Órgão (s) Consultivo (s)	Conselhos Estratégicos		Órgão Consultivo e Comissões de Trabalho	
Órgão de participação social		<i>Patronato ou Junta Rectora</i>		Comunidade do Parque
Planos de Ordenamento e/ou Gestão	Plano de Ordenamento das Áreas Protegidas	PORN - Plano de Ordenamento dos Recursos Naturais PRUG – Plano de Uso e Gestão	Carta do Parque	Plano do Parque Plano plurianual económico-social
Receitas	Orçamento aprovado pelo ICNB	Orçamento da Comunidade Autónoma; contribuições e subvenções da administração central e outras entidades públicas; fundos europeus; doações de entidades privadas e de particulares; produto de taxas de utilização dos serviços	Orçamento assegurado pelas Regiões, outras colectividades, Estado e UE; receitas próprias: produtos derivados da exploração do Parque; rendimentos de bens imóveis ou móveis; contribuições de terceiros; produtos da utilização da marca do Parque e outras de carácter excepcional	Contribuições atribuídas pela Região, UE e Estado; contribuições no âmbito de projectos específicos; contribuições de entidades públicas e privadas; legados; proventos de actividades comerciais e promocionais, produto de contra-ordenações
Associações/Federações		Europarc – Espanha	Federação Parques Naturais Regionais	Federação Italiana para os Parques e as Reservas Naturais

RESERVAS NATURAIS

	PORTUGAL	ESPANHA	FRANÇA	ITÁLIA
Regime jurídico	Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Agosto	<i>Ley 42/2007, de 13 de diciembre</i>	<i>Code de l'environnement: L332-1 a L332-27 e R332-1 a R332-29</i>	<i>Legge 6 dicembre 1991, n. 394</i>
Definição	Área que contenha características ecológicas, geológicas e fisiográficas, ou outros atributos com valor científico, ecológico ou educativo, e que não se encontre habitada de forma permanente ou significativa	Espaços naturais, cuja criação tem como finalidade a protecção de ecossistemas, comunidades ou elementos paisagísticos, que, pela sua raridade, fragilidade, importância ou singularidade, merecem uma valorização especial	Áreas territoriais de uma ou mais comunas podem ser classificadas reservas naturais quando a conservação da fauna, da flora, do solo, das águas, de jazigos de minerais ou de fósseis e, em geral, do meio natural apresente uma importância particular ou seja conveniente proteger de intervenções artificiais susceptíveis de as degradar	Áreas terrestres, fluviais, lagunares ou marinhas que contenham um ou mais espécies de fauna ou flora relevantes ou nas quais estejam representados um ou mais ecossistemas importantes para a diversidade biológica ou para a conservação dos recursos genéticos com interesse nacional



Quadro Institucional				
Âmbito Nacional				
Tutela	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Ministério do Ambiente e Meio Rural e Marinho	Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e do Mar	Ministério do Ambiente, do Território e do Mar
Órgão (s) Consultivo (s)	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável	Conselho Assessor do Meio Ambiente	Conselho Geral do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável	Conselho Nacional do Ambiente
Entidade Competente	Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade	Direcção do Meio Natural e Florestal	Direcção Geral do Ordenamento, da Habitação e da Natureza	Direcção Geral para a Protecção da Natureza
Órgão (s) Consultivos	Conselho Consultivo	Conselho Estatal para o Património Natural e Biodiversidade	Conselho Nacional para a protecção da Natureza	Consulta Técnica para as Áreas Naturais Protegidas
Âmbito Regional				
Tutela		Departamento do Governo Regional responsável pela área ambiental		Departamento/ Direcção responsável pela área ambiental
Entidade Competente		Direcção Geral responsável pela gestão das áreas protegidas		Serviços/Gabinete responsáveis pela gestão das áreas protegidas
Gestão				
Órgão (s) Executivo (s)	Departamento de Gestão de Áreas Classificadas	Direcção Geral responsável pela gestão das áreas protegidas e respectivo director da reserva natural	Organismos públicos, Agrupamentos de interesse público; Associações ligadas à protecção do património natural; Fundações; proprietários dos terrenos; Colectividades territoriais ou respectivos agrupamentos	Corpo Florestal do Estado; Instituições Académicas ou Associações Ambientais
Órgão (s) Consultivo (s)	Conselhos Estratégicos		Conselho científico e Comité consultivo	
Órgão de participação social		<i>Junta Consultiva, Patronato ou Junta Rectora</i>		
Planos de Ordenamento e/ou Gestão	Plano de Ordenamento das Áreas Protegidas quando o respectivo acto de classificação o exija.	PORN PURG Plano de conservação	Plano de gestão da reserva	Plano de gestão da reserva
Receitas	Orçamento do ICNB	Orçamento da Comunidade Autónoma; contribuições e subvenções da administração central e outras entidades públicas; fundos europeus; doações de entidades privadas e de particulares; produto de taxas de utilização dos serviços		
Associações/Federações		Europarc – Espanha	Associação Reservas Naturais de França	Federação Italiana para os Parques e Reservas Naturais

PAISAGENS PROTEGIDAS

	PORTUGAL	ESPANHA	FRANÇA	ITÁLIA
Regime jurídico	Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Agosto	<i>Ley 42/2007, de 13 de diciembre</i>	<i>Code de l'environnement: L350-1 a L350-2 e R350-1 a R350-16</i>	



Definição	Área que contenha paisagens resultantes da interação harmoniosa do ser humano e da natureza, e que evidenciem grande valor estético, ecológico ou cultural	Partes do território que as administrações competentes, tendo em conta os seus valores naturais, estéticos e culturais, e de acordo com a Convenção da Paisagem do Conselho da Europa, considerem merecedoras de uma protecção especial.	Territórios assinaláveis pelo seu interesse paisagístico nomeadamente resultante da sua unidade e coerência e riqueza particular em matéria de património e testemunho de modos de vida e tradições industriais, artesanais, agrícolas ou florestais.
Quadro Institucional			
Âmbito Nacional			
Tutela	Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Ministério do Ambiente e Meio Rural e Marinho	Ministério da Ecologia, da Energia, do Desenvolvimento Sustentável e do Mar
Órgão (s) Consultivo (s)	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável	Conselho Assessor do Meio Ambiente	Conselho Geral do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
Entidade Competente	Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade	Direcção do Meio Natural e Florestal	Direcção Geral do Ordenamento, da Habitação e da Natureza
Órgão (s) Consultivos	Conselho Consultivo	Conselho Estatal para o Património Natural e Biodiversidade	Conselho Nacional da Paisagem Comissão superior de Sítios e Paisagens
Âmbito Regional			
Tutela		Departamento do Governo Regional responsável pela área ambiental	
Entidade Competente		Direcção Geral responsável pela gestão das áreas protegidas	
Gestão			
Órgão (s) Executivo (s)	Departamento de Gestão de Áreas Classificadas	Direcção Geral responsável pela gestão das áreas protegidas ou entidades locais	Colectividades Territoriais
Órgão (s) Consultivo (s)	Conselhos Estratégicos		Comissão departamental da natureza, paisagens e sítios
Órgão de participação social			
Planos de Ordenamento e/ou Gestão	Plano de Ordenamento das Áreas Protegidas quando o respectivo acto de classificação o exija	Normas de protecção Planos de protecção Planos de conservação	Directivas de protecção
Recargas	Orçamento do ICNB	Orçamento da Comunidade Autónoma; contribuições e subvenções da administração central e outras entidades públicas; fundos europeus; doações de entidades privadas e de particulares; produto de taxas de utilização dos serviços	
Associações/Federações		Europarc – Espanha	



Anexo III – Identificação dos modelos de gestão de áreas protegidas do Reino Unido

	SSSI/ASSI	RESERVAS NATURAIS	PARQUES NACIONAIS	AONB/NSA
Enquadramento Legal	-Wildlife and Countryside Act; Countryside and Rights of Way Act; -Nature Conservation (Scotland) Act; -The Environment (Northern Ireland) Order	-National Parks and Access to the Countryside Act; Wildlife and Countryside Act; -Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order	-National Parks and Access to the Countryside Act; Environment Act; -National Parks (Scotland) Act; -Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order	-Countryside and Rights of Way Act; -Town and Country Planning (Scotland) Act -Nature Conservation and Amenity Lands (Northern Ireland) Order
Definição	Áreas que devido às características da flora, fauna, geologia ou fisiográficas presentes possuem um interesse especial	Áreas geridas com a finalidade de constituírem locais de estudo e/ou de preservação da flora, fauna ou outras componentes do património natural com especial interesse	Áreas de elevada beleza natural com oportunidades de recreação ao ar livre e cujo património natural e cultural possui importância nacional	Área cuja notável beleza natural deve ser conservada e enaltecida
Quadro Institucional				
Autoridade Nacional	Joint Nature Conservation Comitee	Joint Nature Conservation Comitee	Joint Nature Conservation Comitee	Joint Nature Conservation Comitee
Autoridade Regional	-Natural England; -Countryside Council for Wales; -Scottish Natural Heritage; -Northern Ireland Environment Agency	-Natural England; -Countryside Council for Wales; -Scottish Natural Heritage; -Northern Ireland Environment Agency	-Natural England; -Countryside Council for Wales; -Scottish Natural Heritage; -Northern Ireland Environment Agency	-Natural England; -Countryside Council for Wales; -Scottish Natural Heritage; -Northern Ireland Environment Agency
Gestão				
Entidades Responsáveis	-Natural England; -Countryside Council for Wales; -Scottish Natural Heritage; -Northern Ireland Environment Agency	-Natural England; -Countryside Council for Wales; -Scottish Natural Heritage; -Northern Ireland Environment Agency	Autoridades dos Parques Nacionais	Autoridades Locais (AONB e NSA) Comités (AONB) Conselhos Especiais – Conservation Boards (AONB)
Parceiros	Proprietários	Proprietários; Autoridades Locais; Administração Florestal; Organizações Não Governamentais	Autoridades Locais; Organismos Públicos; Entidades Privadas	Autoridades Locais; Organismos Públicos; Entidades Privadas; Proprietários
Planos de gestão	Esquemas de gestão	Regulamentos Acordos de gestão	Plano de gestão	Plano de gestão
Associações			Associação de Autoridades dos Parques Nacionais	Associação Nacional para as AONB (Inglaterra e País de Gales)

