

UNIVERSIDADE DE LISBOA
FACULDADE DE CIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE BIOLOGIA ANIMAL



A Governança das Áreas Protegidas no Sul da Europa
Uma análise face às recomendações do CNADS

Carolina Ventura de Almeida Correia

Mestrado em Ecologia e Gestão Ambiental

Relatório de Estágio orientado por:
Prof.^a Catarina Isabel Marques da Fonseca

2024

Aos meus pais,

Agradecimentos

Posso dizer que este foi um ano difícil e cansativo. Sem estas pessoas este trabalho não teria sido possível.

Aos meus pais por sempre me terem apoiado nas minhas decisões, de uma licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais a um mestrado em Ecologia e Gestão Ambiental. Aos sacrifícios que sempre fizeram por mim. De Portugal a Angola, obrigada por olharem sempre por mim.

À Nês por ainda ter paciência para me aturar, das estadias na esplanada às estadias na biblioteca. À Ju pelas tardes na fazenda e a partilha dos nossos medos e ansiedades. Às duas por serem as melhores amigas que alguma vez poderia ter. Ao Xico por nos aturar a todas.

Ao Miguel por ter tornado estes últimos meses mais divertidos. Às gargalhadas e ao chá preto.

À Bia e ao Tiago, os meus amigos biólogos que não esperava ganhar. Ao nosso trabalho ao longo destes últimos dois anos.

À FCUL por me ter recebido de braços abertos. À Biblioteca Sottomayor Cardia por me permitir voltar.

Ao Prof.^o José Guerreiro por me proporcionar a oportunidade de trabalhar este tema e à minha orientadora Prof.^a Catarina Fonseca por ter aparecido num momento de desmotivação. À sua honestidade e pragmatismo, que me permitiu melhorar e me deu força para terminar.

À Dr.^a Adília Lopes que me recebeu no CNADS. À Eng.^a Sofia que continuou este trabalho. À sua minúcia e ao seu conhecimento acerca das áreas protegidas portuguesas.

A mim, por ultrapassar esta etapa.

Ao futuro e a novos desafios.

Resumo

A governança das áreas protegidas é um conceito que ganhou proeminência no início do século XXI e que abriu o processo de tomada de decisão a uma diversidade de novos atores. Deste modo, acredita-se que pode existir uma série de modelos de governança, que se devem adaptar ao contexto em que cada área protegida se insere.

Este trabalho pretendeu analisar a governança das áreas protegidas em Portugal, Espanha, França e Itália e, em particular, confrontar as recomendações feitas pelo Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável ao Governo português, nas suas reflexões relativas à governança das áreas protegidas, com a prática existente nos restantes casos de estudo. Para tal, foi analisada a legislação e outros documentos relevantes, de forma a identificar as entidades responsáveis pelas áreas protegidas nestes casos, e determinar os órgãos de governança em que se organizam (quando os mesmos existem).

Através da análise dos modelos de governança de Portugal, Espanha, França e Itália foi possível verificar que existe alguma diversidade nos modelos de governança, nomeadamente entre tipologias de áreas protegidas ou entre regiões dentro de um mesmo país. Contudo, a principal conclusão é que existe uma clara divergência entre Portugal e os restantes casos de estudo em, essencialmente, dois aspetos: a falta de flexibilidade na governança e a inexistência de órgãos de governança específicos em cada área protegida.

Tratando-se de um campo de investigação relativamente recente, consideram-se exercícios comparativos, como este, úteis, uma vez que são ainda raros neste campo, e porque permitem às áreas protegidas dentro destes casos aprender umas com as outras e, possivelmente, adotar novas práticas. Do mesmo modo, acredita-se que existe ainda muita oportunidade de pesquisa nesta área, nomeadamente na avaliação da governança, no estudo dos arranjos participativos e dos modelos de governança mais adequados a diferentes contextos.

Palavras-Chave: Conservação da Natureza; Governança Compartilhada; Legislação Ambiental; *Stakeholders*; Tomada de decisão.

Abstract

The governance of protected areas is a concept that gained prominence at the beginning of the 21st century and has opened the decision-making process for a variety of new players. Therefore, it is believed that there is a variety of governance models that must adapt to the context of each protected area.

The aim of this study was to analyze the governance of protected areas in Portugal, Spain, France, and Italy and, in particular, to compare the recommendations made by CNADS to the Portuguese government, in its reflections on the governance of protected areas, with existing practices in the remaining case studies. To this end, legislation and other relevant documents were analyzed in order to identify the entities responsible for protected areas in each case and to determine the governance bodies in which they are organized (when they exist).

By analyzing the governance models of Portugal, Spain, France, and Italy, it was possible to see that there is some diversity in governance models, particularly between types of protected areas or between regions within the same country. However, the main conclusion is that there is a clear divergence between Portugal and the other case studies in essentially two aspects: the lack of flexibility in governance and the absence of specific governance bodies for each protected area.

As this is a relatively recent field of research, comparative exercises such as this are considered useful, as they are still rare in this field, and because they allow the protected areas within these cases to learn from each other and possibly adopt new practices. Likewise, it is believed that there is still much opportunity for research in this area, namely in the evaluation of governance, the study of participatory arrangements, and the study of the most suitable governance models for different contexts.

Keywords: Nature Conservation; Shared Governance; Environmental Legislation; Stakeholders; Decision-Making

Índice

Agradecimentos.....	II
Resumo.....	III
Abstract	IV
Lista de Figuras	VII
Lista de Tabelas.....	VII
Lista de Abreviaturas.....	IX
1 Introdução.....	1
1.1. Caracterização Geral do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS).....	3
1.2. Objetivos	5
1.3 Estrutura do relatório.....	5
2 Enquadramento Teórico	6
2.1 A Governança das Áreas Protegidas	6
2.2. As Áreas Protegidas em Portugal e a sua Governança	11
3 Metodologia.....	18
3.1. Determinação dos casos de estudo.....	19
3.2. Recolha documental.....	21
3.3. Métodos de Tratamento e Análise da Informação	22
3.3.1. Identificação dos modelos e tipos de governança.....	22
3.3.2. Identificação das recomendações realizadas pelo CNADS e verificação do ocorrente nos casos de estudo	24
3.3.3. Identificação de Padrões nos Modelos e Tipos de Governança.....	25
3.3.4. Proposta de medidas para a melhoria do sistema de governança de áreas protegidas em Portugal.....	25
4. Resultados	26
4.1. Portugal.....	26
4.1.1. Recomendações do CNADS.....	31
4.2. Espanha.....	32
4.3. França.....	37
4.3.1. Parques Nacionais.....	38
4.3.2. Reservas Naturais	40
4.3.3. Parques Naturais Regionais	42
4.3.4. Sítios (Monumentos Naturais).....	44
4.4. Itália	46
4.4.1. Parques Nacionais.....	47
4.4.2. Reservas Naturais Nacionais	48
4.4.3. Parques Naturais e Reservas Naturais Regionais	49

5. Discussão.....	53
6. Recomendações	67
6.1. Abandono de uma abordagem <i>one-size-fits-all</i>	67
6.2. Existência de órgãos de governança específicos às áreas protegidas.....	67
6.3. Continuação do investimento na governança compartilhada.....	68
7. Conclusão	70
8. Referências Bibliográficas	72
8.1. Legislação Consultada	77
3.1.1 Portugal.....	77
3.1.2 Espanha.....	78
3.1.3 França	79
3.1.4 Itália.....	79
8.2. <i>Websites</i> Consultados.....	80

Lista de Figuras

Figura 1.1 - Organograma do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.....	4
Figura 2.1- O contínuo de governança a partir da perspetiva de uma agência do governo em relação aos detentores locais de direitos e interessados diretos (por exemplo, proprietários de terras ou comunidades locais) (Borrini-Feyerabend et al., 2017).	7
Figura 2.2 - Modelo de Governança do Parque Nacional Peneda-Gerês (1971).....	12
Figura 2.3 - Modelos de Organização e Governança das Áreas Protegidas em Portugal (1975-2012). 13	
Figura 2.4 - Modelo de Governança das Áreas Protegidas em Portugal (1978-1993).....	14
Figura 2.5 - Modelo de Governança das Áreas Protegidas em Portugal (1993-2007).....	15
Figura 2.6 - Modelo de Governança das Áreas Protegidas em Portugal (2007-2012).....	16
Figura 3.1 - Elementos de Governança (Bennett e Satterfield, 2018).....	18
Figura 3.2 - Regiões Biogeográficas na Europa (EEA, 2017).....	19
Figura 3.3 - Principais impactos observados e projetados das alterações climáticas nas principais regiões da Europa (EEA, 2020)	20
Figura 4.1 - Parte do Organograma do Ministério do Ambiente e da Transição Energética.....	26
Figura 4.2 - Órgãos do ICNF.....	26
Figura 4.3 - Serviços desconcentrados regionais do ICNF	28
Figura 4.4 - Modelo de Governança das Áreas Protegidas de Âmbito Nacional em Portugal (2012 - atualidade), com exceção dos Monumentos Naturais	28
Figura 4.5 - Parte do Organograma do Ministério para a Transição Ecológica e o Desafio Demográfico	32
Figura 4.6 - Modelos de Governança dos Parques Nacionais em Espanha.....	35
Figura 4.7 - Parte do Organograma do Ministério da Transição Ecológica e da Coesão Territorial	37
Figura 4.8 - Modelo de Governança dos Parques Nacionais em França.....	38
Figura 4.9 - Modelo de Governança das Reservas Naturais em França.....	40
Figura 4.10 - Estrutura do Sindicato Misto, Comité Sindical e Gabinete Sindical do Parque Natural Regional de Aubrac	43
Figura 4.11 - Parte do Organograma do Ministério do Ambiente e da Transição Ecológica.....	46
Figura 4.12 - Modelo de Governança dos Parques Nacionais em Itália.....	47
Figura 4.13 - Parte do Organograma da Arma dei Carabinieri	48

Lista de Tabelas

Tabela 2.1 - Tipos de Governança das Áreas Protegidas da UICN (Borrini-Feyerabend et al., 2017)...	7
Tabela 2.2 - Princípios de Boa Governança apresentados por Graham, Amos e Plumptre, 2003 e Lockwood, 2010.....	8
Tabela 2.3 - Diferença entre Gestão e Governança (Borrini-Feyerabend et al., 2017)	9
Tabela 3.1 - Tipologias de Áreas Protegidas consideradas para a análise	21
Tabela 3.2- Matriz de Áreas Protegidas da UICN - um sistema de classificação para as áreas protegidas que compreende categorias de gestão e tipos de governança (Borrini-Feyerabend et al., 2017)	23
Tabela 3.3 - Tipos e subtipos de governança utilizados.....	23
Tabela 3.4 - Questões relativas à governança com base na Reflexão do CNADS de 2021	25
Tabela 4.1 - Entidades Responsáveis pelas Áreas Protegidas Portuguesas de âmbito regional e local	29
Tabela 4.2 – Continuação.....	30

Tabela 4.3 - Departamentos dos Governos das Comunidades Autónomas responsáveis pelas Áreas Protegidas	33
Tabela 4.4 – Continuação.....	34
Tabela 4.5 - Regimes Jurídicos relativos às áreas protegidas das Comunidades Autónomas.....	35
Tabela 4.6 - Continuação.....	36
Tabela 4.7 - Leis Regionais relativas às áreas protegidas	49
Tabela 4.8 - Departamentos dos Governos Regionais Italianos responsáveis pelas Áreas Protegidas .	50
Tabela 4.9 - Continuação.....	51
Tabela 5.1 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Parques Nacionais.....	54
Tabela 5.2 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Parques Naturais Regionais em França	55
Tabela 5.3 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Reservas Naturais Nacionais	55
Tabela 5.4 - Continuação.....	56
Tabela 5.5 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Monumentos Naturais de âmbito nacional	57
Tabela 5.6 -Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Paisagens Protegidas de âmbito nacional	58
Tabela 5.7 - Matriz de Áreas Protegidas da UICN de Portugal, Espanha, França e Itália (adaptada) ..	60
Tabela 5.8 - Continuação.....	61
Tabela 5.9 - Respostas às questões relativas à governança com base na Reflexão do CNADS de 2021 quando aplicadas às Áreas Protegidas de Âmbito Nacional.....	64
Tabela 5.10 - Respostas às questões relativas à governança com base na Reflexão do CNADS de 2021 quando aplicadas às Áreas Protegidas de Âmbito Regional/Local	64

Lista de Abreviaturas

CNADS – Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

DGOTHN - Direção Geral do Ordenamento do Território, da Habitação e da Natureza

DRAOTH - Direções Regionais do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Habitação

EPCC - Estabelecimentos Públicos de Cooperação Cultural

EPCI - Estabelecimentos Públicos de Cooperação Inter-Comunas

ICN - Instituto da Conservação da Natureza

ICNB - Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade

ICNF - Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

OAPN - *Organismo Autónomo Parques Nacionales*

OFB - *Office Français de la biodiversité*

ONG – Organização Não Governamental

ONGA - Organizações não-governamentais de ambiente

RNAP - Rede Nacional de Áreas Protegidas

RNF - Reservas Naturais de França

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

SNPRPP - Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico

UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza

1 Introdução

As áreas protegidas são, segundo a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), espaços geográficos claramente definidos, reconhecidos, dedicados e geridos, através de meios legais ou outros meios efetivos, para o alcance da conservação a longo prazo da natureza e dos serviços de ecossistema e valores culturais a estes associados (Dudley, 2013). A primeira área protegida moderna surgiu na segunda metade do século XIX, com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, nos Estados Unidos da América. Desde então, as áreas protegidas expandiram-se um pouco por todo o mundo, sendo que quase todos os países reservam uma parte do seu território para a conservação da natureza (Nolte *et al.*, 2010), uma vez que as áreas protegidas são um dos métodos de conservação *in-situ*¹ mais utilizados.

Apesar do aumento exponencial do número de áreas protegidas e da área ocupada, isto por si só não é suficiente para a salvaguarda da biodiversidade (Andrade e Rhodes, 2012). Aliás, apesar deste aumento, os resultados em termos de conservação da natureza têm ficado aquém das expectativas, e a biodiversidade continua a diminuir (Huber, Newig e Loos, 2023), o que tem levantado questões sobre a capacidade das áreas protegidas em cumprir os objetivos para as quais foram criadas (Nolte *et al.*, 2010). Cada vez mais ênfase começa a ser colocada, não apenas na criação de áreas protegidas, mas na sua eficácia (Cifuentes A., Izurieta V. e Faria, 2000; Hockings, Stolton e Dudley, 2004; Dearden, Bennett e Johnston, 2005; Hockings, Leverington e Cook, 2015; Huber, Newig e Loos, 2023) e no modo como estas áreas protegidas são geridas, não podendo tratar-se apenas de *paper parks*, isto é, áreas protegidas que existem legalmente, mas onde não só não são desenvolvidas quaisquer ações de gestão e conservação, como também não existe fiscalização no campo (Rodríguez-Rodríguez, 2012).

O conceito de governança das áreas protegidas ganhou proeminência no início do século XXI e, apesar de ainda existir alguma confusão relativamente à definição deste conceito (Paterson, 2010), os estudos realizados desde então demonstram a sua importância para a eficácia das áreas protegidas (Stanciu e Ioniță, 2014; Hammer e Siegrist, 2016). Paralelamente, a governança da conservação da natureza tradicionalmente hierárquica e *top-down* tem sido fortemente criticada nas últimas décadas e há agora uma tendência para a descentralização (Dearden, Bennett e Johnston, 2005; Hongslo *et al.*, 2016). Isto acontece porque a natureza deixa de ser vista como uma entidade separada que deve ser protegida de qualquer atividade e presença humana e passa a ser compreendida a relação complexa entre a natureza e a sociedade (Phillips, 2003; European Environment Agency *et al.*, 2012; Jones-Walters e Čivić, 2013; Hongslo *et al.*, 2016). Assim, a governança deve assegurar não só os valores naturais, como culturais (Prato e Fagre, 2020; Siltanen *et al.*, 2022), especialmente em territórios em que estes se encontram intrinsecamente ligados, como é o caso da Europa (Pereira da Silva, 2000; Borrini *et al.*, 2004).

Com esta mudança de paradigma, cada vez mais ênfase é colocada na inclusão dos atores locais e outros *stakeholders*, anteriormente excluídos dos processos de tomada de decisão, e na sua participação em novas formas de governança (Dearden, Bennett e Johnston, 2005; Weixlbaumer *et al.*, 2015). Deste modo, torna-se possível minimizar conflitos provocados pelas restrições ao uso de recursos e às atividades permitidas, ao facilitar a conformidade dos atores locais com as mesmas, ao mesmo tempo que estas medidas podem beneficiar a subsistência destes residentes (Sekhran *et al.*, 2010; Stanila, 2017; Huber, Newig and Loos, 2023). Deste modo, existem diversos modelos de governança das áreas

¹ A conservação *in-situ* refere-se à conservação de ecossistemas e habitats naturais e à manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies no seu meio natural e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, no meio em que desenvolveram as suas propriedades distintivas (Glowka *et al.*, 1994).

protegidas, produto de diversos fatores políticos, sociais, culturais e históricos de cada área (Jones *et al.*, 2022; Siltanen *et al.*, 2022), que devem ter sido em conta para assegurar a adequação da governança ao território e potencializar uma maior eficácia na conservação desse espaço.

Desde a criação da primeira área protegida em Portugal, o Parque Nacional da Peneda-Gerês, em 1971, que o modelo de governança das áreas protegidas tem sofrido sucessivas alterações. Portugal, como membro da União Europeia, possui diversos compromissos relativamente às áreas protegidas, nomeadamente através da Estratégia para a Biodiversidade 2030. Segundo esta, Portugal deverá “*gerir eficazmente todas as áreas protegidas, definindo objetivos e medidas de conservação claros, e efetuando a monitorização dos mesmos adequadamente*” (European Commission, Directorate-General for Environment, 2021). Deste modo, melhorias ao modelo de governança das áreas protegidas portuguesas seriam benéficas à prossecução destes objetivos. Esta temática encontra-se, inclusive, na ordem do dia em Portugal, sendo que o modelo de gestão e governança é numerosas vezes criticado como pouco eficaz e eficiente (CNADS, 2021), especialmente após a reforma realizada em 2007. Este é, portanto, um debate importante, não só entre os especialistas em conservação da natureza em Portugal, como na esfera política, tão necessária para a mudança.

A governança das áreas protegidas é um campo académico relativamente recente e vários investigadores criticam o facto de se focar bastante na teoria, sendo os estudos empíricos ainda raros (Hammer *et al.*, 2012; Weixlbaumer *et al.*, 2015). Ademais, quando estes existem, costumam focar-se em casos de estudo individuais, faltando estudos comparativos que seriam interessantes, nomeadamente no caso da Europa, em que existe heterogeneidade nos modelos de governança (Weixlbaumer *et al.*, 2015). Por conseguinte, existe ainda muito conhecimento a desenvolver nesta área (Nogueira, Jayanttila e Jorge, 2022). Alguns trabalhos foram já realizados em Portugal relativamente a este tema, nomeadamente Matias (2009), que ao analisar os modelos de gestão de áreas protegidas da União Europeia abordou as questões da governança e Fonseca (2020), que estudou como o sistema de governança português poderia contribuir para a resiliência das áreas protegidas em Portugal. A nível europeu, destaca-se um projeto realizado na Europa do Leste (Stanciu e Ioniță, 2014), que procurou analisar os modelos de governança encontrados nesta região.

O presente trabalho pretendeu analisar a governança das áreas protegidas em Portugal, Espanha, França e Itália, de modo a apoiar o trabalho desenvolvido pelo Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS). Em particular, procurou-se confrontar as recomendações feitas pelo CNADS ao Governo português, nas suas reflexões relativas à governança das áreas protegidas (CNADS, 2021), com a prática existente noutros países da União Europeia.

1.1. Caracterização Geral do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS)

O CNADS é um órgão consultivo do Ministério com a tutela sobre a área do ambiente (atualmente designado Ministério do Ambiente e Ação Climática). Este é um órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de agosto e alterado pelo Decreto-Lei n.º 136/2004, de 3 de junho, que possui funções consultivas e congrega a *“participação de várias forças sociais, culturais e económicas na procura de consensos alargados relativamente à política ambiental”*².

O CNADS, tal como os Conselhos Nacionais de Desenvolvimento Sustentável de outros Estados, surgiu no âmbito do Princípio 10 da Declaração do Rio e do capítulo 8.7. da Agenda 21, documentos que incitavam à sensibilização e participação pública, produzidos no âmbito da Conferência do Rio de 92.

“Em 1997, aquando da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas (Rio+5) [...] constatou-se o esforço realizado pelos Governos e pelas organizações internacionais para integrar os objectivos ambientais, económicos e sociais nos processos decisórios, adoptando novas políticas e estratégias para o desenvolvimento sustentável e adaptando as políticas e planos já existentes. 150 países corresponderam aos compromissos estabelecidos, criando conselhos nacionais ou mecanismos de coordenação especialmente designados para promover uma aproximação integrada ao desenvolvimento sustentável.”

(CNADS, s.d.)

É da competência deste órgão consultivo emitir pareceres, por iniciativa própria ou por solicitação dos membros do Governo responsáveis pela área do ambiente, de entidades públicas ou de organizações de defesa do ambiente, acerca de todas as questões relativas ao ambiente e ao desenvolvimento sustentável. Assim sendo, o CNADS pode dar o seu parecer relativamente às bases da política ambiental, aos planos e programas estratégicos, às convenções ou outros órgãos jurídicos que nesta matéria consubstanciem compromissos internacionais a subscrever pelo Estado Português, ao acompanhamento da política comunitária e internacional e à aplicação e do desenvolvimento do disposto na Lei de Bases do Ambiente, do Plano Nacional de Política de Ambiente e da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade³.

Para este efeito, o CNADS é, atualmente, presidido pelo Professor Doutor Filipe Duarte Santos, e integra 33 membros especialistas em diversas áreas, provenientes de ONGs, da comunidade científica, de diferentes associações, entre outros (Figura 1.1). O Conselho desenvolve as suas atividades com o apoio de uma assessoria técnica e administrativa, composta por duas técnicas superiores e uma técnica de informática, sob coordenação de uma Secretária Executiva.

² Decreto-Lei n.º 136/2004 de 3 de junho, art. 1º

³ Decreto-Lei n.º 136/2004 de 3 de junho, art. 2º

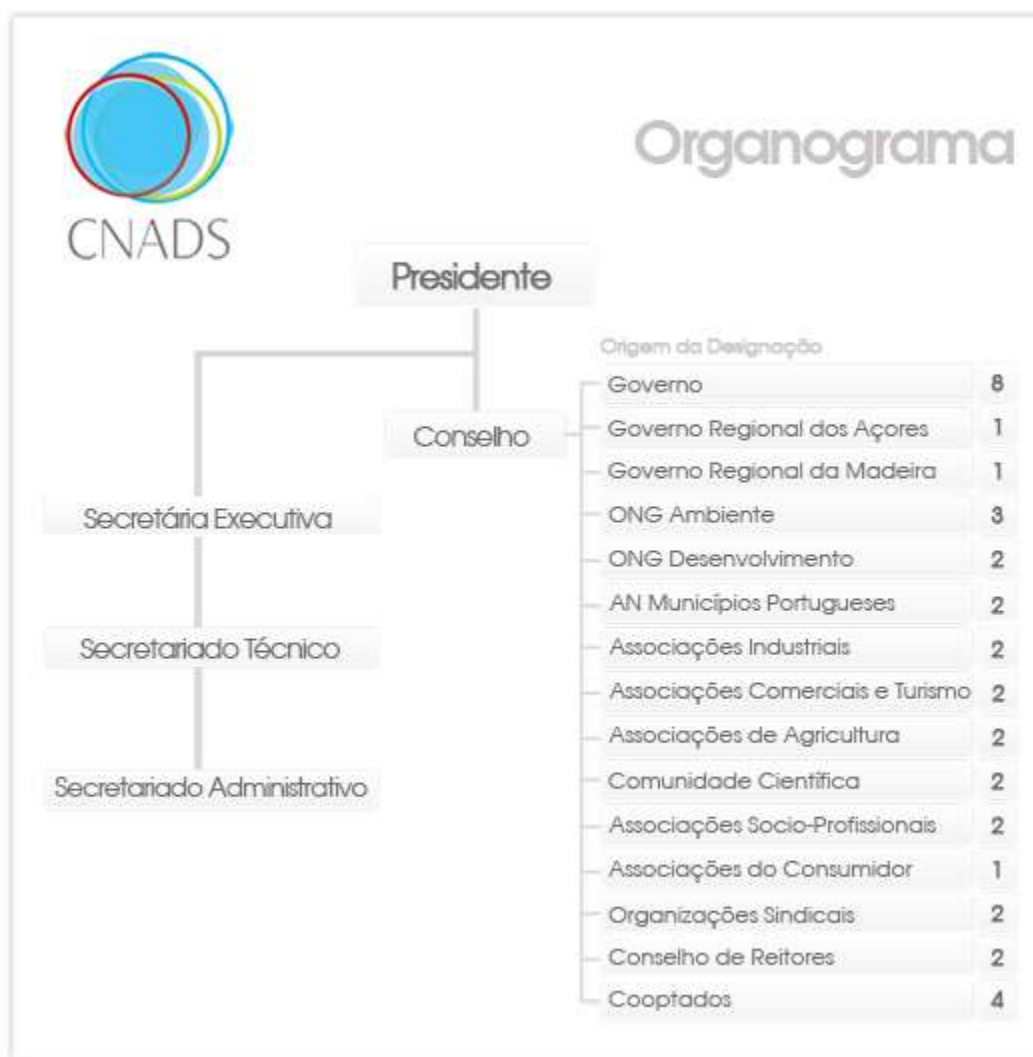


Figura 1.1 - Organograma do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

Ao longo dos anos, o CNADS tem elaborado e aprovado inúmeros pareceres e reflexões acerca das mais diversas matérias relativas ao ambiente e desenvolvimento sustentável, inclusive, dois pareceres que abordam a questão da governança das áreas protegidas, a “Reflexão sobre o Modelo de Gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas” (CNADS, 2016) e a “Reflexão e recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no Quadro do Pacto Ecológico Europeu” (CNADS, 2021).

O trabalho reportado neste relatório de estágio encontra-se, então, sob a alçada da área temática presente nos planos de atividades do CNADS nos últimos anos, “*Conservação da Natureza e Biodiversidade, com enfoque na gestão de áreas protegidas nacionais e no acompanhamento da Estratégia Nacional para a Conservação da Natureza e a Biodiversidade*”⁴.

⁴ Planos de Atividades do CNADS relativos aos anos de 2023, 2022, 2021 e 2020 (disponíveis em https://www.cnads.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=118&Itemid=151)

1.2. Objetivos

O presente trabalho, como referido anteriormente, possuiu como objetivo geral, analisar a governança das áreas protegidas em Portugal, Espanha, França e Itália, de modo a apoiar o trabalho desenvolvido pelo CNADS e, em particular, confrontar as recomendações feitas pelo CNADS ao Governo português, nas suas reflexões relativas à governança das áreas protegidas (CNADS, 2021), com a prática existente nos restantes casos de estudo.

Como tal, pretendeu responder-se, essencialmente, às seguintes questões:

1. Quais os modelos de governança encontrados nos casos de estudo?
2. Quais os tipos de governança (com base na classificação da UICN) encontrados nos casos de estudo?
3. Qual o nível de coincidência entre as práticas encontradas nos casos de estudo e as recomendações sugeridas pelo CNADS no seu parecer em 2021?
4. Quais as medidas que poderiam ser implementadas para melhorar a governança das áreas protegidas em Portugal?

Para responder a estas questões foram então delineados os seguintes objetivos específicos:

- i. Identificar os atores/instituições responsáveis pela tomada de decisão nas áreas protegidas dos casos de estudo;
- ii. Identificar os tipos de governança (com base na classificação da UICN) nos casos de estudo;
- iii. Sistematizar as recomendações enunciadas pelo CNADS no seu parecer de 2021;
- iv. Comparar os modelos de governança das áreas protegidas nos casos de estudo com as recomendações enunciadas pelo CNADS no seu parecer de 2021;
- v. Identificar aspetos comuns e diferenças nestes modelos de governança;
- vi. Propor medidas para a melhoria do modelo português de governança de áreas protegidas.

Deste modo, o primeiro e segundo objetivos pretenderam dar resposta às duas primeiras perguntas, respetivamente, o terceiro e quarto à terceira pergunta e, por fim, os últimos dois objetivos procuraram dar resposta à quarta pergunta.

1.3 Estrutura do relatório

Após este primeiro Capítulo 1, que procurou fazer uma breve introdução à temática e apresentar as áreas de investigação e objetivos, o Capítulo 2 apresentou o Enquadramento Teórico da temática, respondendo a questões como: *O que é a governança? Quais os tipos de governança? E quais são os princípios de boa governança?* Ainda neste mesmo capítulo, o subcapítulo 2.2 relatou um pouco da história das áreas protegidas em Portugal e da sua governança.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento do trabalho foi descrita no Capítulo 3, nomeadamente no que se refere à escolha dos casos de estudo, à recolha documental e aos métodos de tratamento e análise da informação utilizados. O Capítulo 4 apresentou os Resultados da investigação, descrevendo os modelos de governança encontrados em cada caso de estudo, que foram posteriormente discutidos no Capítulo 5. Baseadas nestes resultados, foram formuladas algumas recomendações que poderão ser adotadas por Portugal no Capítulo 6.

Por fim, no Capítulo 7, foi realizada uma breve conclusão onde foram discutidas as limitações do estudo e as oportunidades para investigação e trabalho futuro.

2 Enquadramento Teórico

2.1 A Governança das Áreas Protegidas

O termo governança disseminou-se nos anos 80 e pode ser utilizado nos mais diversos contextos e disciplinas, desde a economia até à sociologia (Bridge e Perreault, 2009; Bevir, 2012; Jacobi e Sinisgalli, 2012), sendo bastante abrangente e, conseqüentemente, ambíguo (Paterson, 2010). O aumento da proeminência deste conceito deveu-se à alteração das teorias sociais e do modo como a sociedade vê o mundo (Bever, 2012), de modo que as mudanças nos planos social, económico, tecnológico, entre outros, desafiaram as estruturas tradicionais do Estado (Jacobi e Sinisgalli, 2012, p.1470). A atenção passou, assim, das instituições centrais do Estado para o ato de governar, que pode envolver atores não estatais, como organizações não governamentais e empresas, tratando-se de um fenómeno híbrido e plural (Bever, 2012). Deste modo, pode dizer-se que a governança no seu sentido mais abrangente se refere a *“todos os processos de governação, quer sejam empreendidos por um governo, mercado ou rede, seja sobre uma família, tribo, organização formal e informal, ou território, e quer através de leis, normas, poder ou linguagem”* (Bever, 2012, p. 21).

Desde os anos 90 que o conceito de governança ambiental se encontra em ascensão, ao permitir a análise das alterações na forma como as organizações, arranjos institucionais e escalas espaciais, nas quais são tomadas decisões formais e informais em relação ao uso da natureza, se alteraram (Lemos e Agrawal, 2006; Bridge e Perreault, 2009), algo extremamente relevante tendo em conta a escala e abrangência dos problemas ambientais.

O conceito de governança das áreas protegidas ganhou maior proeminência no início do século XXI com o Congresso Mundial de Parques de 2003, realizado em Durban (Paterson, 2010; Souza, 2013), e o Programa de Trabalho das Áreas Protegidas, adotado em 2004 (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017). Graham, Amos e Plumtre (2003), que o definem como

“interações entre estruturas, processos e tradições que determinam a forma como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são tomadas e como os cidadãos ou outras partes interessadas têm uma palavra a dizer. Fundamentalmente, trata-se de poder, relações e responsabilidade: quem tem influência, quem decide e como os decisores são responsabilizados.”

(Graham, Amos e Plumtre, 2003, p.2)

Mais uma vez, é enfatizada a transformação das formas de governo, focando os processos de articulação entre as formas clássicas de autoridade do Estado (às quais se limita o conceito de governação) e os *stakeholders* (Bever, 2012). Os *stakeholders* tratam-se dos indivíduos, grupos e organizações que são diretamente influenciados pelas ações decorrentes dentro de um determinado domínio e, portanto, reivindicam o direito de influência sobre o mesmo (Gray, 1985). No caso das áreas protegidas, os *stakeholders* podem tratar-se de proprietários de terras dentro e na imediação da área, povos indígenas residentes e comunidades locais, grupos da sociedade civil, organizações e indivíduos interessados, empresas com interesse em áreas protegidas, entre outros (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017).

Com a alteração do paradigma no pensamento das áreas protegidas no início do século XXI, tal como relatado por Phillips (2003), nomeadamente no que toca à governança, a mesma começou a ser pensada como aberta a uma diversidade de atores. A UICN define 4 tipos de governança das áreas protegidas (Tabela 2.1), cada um com os seus subtipos, tendo em conta quais as entidades que possuem

autoridade, responsabilidade e que devem prestar contas pela tomada de decisão (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017).

Tabela 2.1 - Tipos de Governança das Áreas Protegidas da UICN (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017)

Tipos de Governança	Subtipos
Tipo A. Governança por governos	- Ministério, agência federal ou agência nacional encarregados - Ministério ou agência subnacional encarregados (por exemplo, em nível regional, estadual, municipal) - Gestão delegada por governos (ex.: ONG e empresas privadas)
Tipo B. Governança compartilhada⁵	- Governança transfronteiriça (sistemas formais entre um ou mais Estados, ou Territórios soberanos) - Governança colaborativa (através de várias maneiras em que os diversos atores e instituições trabalham juntos) - Governança conjunta (conselho pluralista ou outro órgão de governança envolvendo várias partes)
Tipo C. Governança privada	- Áreas conservadas são estabelecidas e administradas por: <ul style="list-style-type: none"> o Proprietários individuais o Organização sem fins lucrativos (por exemplo, ONG, universidades) o Organização com fins lucrativos (por exemplo, proprietários de empresas)
Tipo D. Governança por povos indígenas e comunidades locais	- Territórios e áreas conservados por povos indígenas – estabelecidos e administrados por povos indígenas - Áreas e territórios conservados por comunidades – estabelecidos e administrados por comunidades locais

Estes quatro tipos amplos de governança consistem numa simplificação da realidade complexa dos modelos de governança e, como tal, a classificação de modelos de governança como um determinado tipo pode ser complicada. A própria UICN reconhece que estas classificações funcionam muitas vezes num contínuo, sendo que um modelo de governança pode encontrar-se entre dois tipos de governança (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017) (Figura 2.1).



Figura 2.1- O contínuo de governança a partir da perspectiva de uma agência do governo em relação aos detentores locais de direitos e interessados diretos (por exemplo, proprietários de terras ou comunidades locais) (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017).

Não existe um tipo de governança considerado superior e mais benéfico, acreditando-se que os modelos de governança devem ser construídos com base no contexto específico de cada área protegida. Existe sim a denominada qualidade de governança ou ‘boa governança’, algo essencial para

⁵ Devido à confusão entre os termos ‘governança’ e ‘gestão’, muitas vezes a governança compartilhada é muitas vezes denominada de cogestão, gestão colaborativa, gestão conjunta ou gestão por múltiplos interessados diretos (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017)

reconhecimento das áreas protegidas pelas populações locais e o respeito pelas restrições impostas contribuindo, conseqüentemente, para a eficácia das áreas protegidas (Lockwood, 2010).

“Os princípios de boa governança servem para normalizar a prática, especificando o que é desejável e fornecendo um meio para identificar e remediar as práticas que não cumprem as normas. A ética e a racionalidade fornecem bases gêmeas para apoiar a identificação dos princípios de boa governança. A ética é fundamental para a governança das áreas protegidas, uma vez que sustenta o que é necessário e aceitável no que diz respeito aos valores, direitos e responsabilidades fundamentais. A racionalidade orienta a conceção da governança, dando peso normativo aos processos que proporcionam uma ligação lógica entre meios e fins, identificam formas de conhecimento e como devem ser aplicadas, e estabelecem condições para uma comunicação de qualidade.”

(Lockwood, 2010, p.756)

A UICN definiu 5 princípios para a boa governança, adotando a definição de Graham, Amos e Plumptre (2003). Posteriormente, Lockwood (2010) propôs uma melhoria a esta proposta, apresentando 7 princípios de boa governança (Tabela 2.2). Segundo este, os princípios de governança são declarações normativas do modo com os atores de governança devem agir e exercer o seu poder (Lockwood, 2010).

Tabela 2.2 - Princípios de Boa Governança apresentados por Graham, Amos e Plumptre, 2003 e Lockwood, 2010

Graham, Amos e Plumptre, 2003	Lockwood, 2010
Legitimidade e voz	Legitimidade
Orientação	Transparência
Desempenho	Responsabilidade
Prestação de contas	Inclusividade
Justiça e Direitos	Justiça
	Conectividade
	Resiliência

A **Legitimidade** refere-se, essencialmente, a quem tem direito e autoridade para criar regras na área protegida, possuindo para tal a aceitação e reconhecimento da sociedade civil. Esta autoridade pode ser conferida através de diferentes meios, nomeadamente, via lei ou mandato democrático, aceitação dos *stakeholders* ou através de uma ligação duradoura com um determinado território, como decorre no caso de governança por comunidades locais e populações indígenas (Lockwood, 2010).

A **Transparência** baseia-se no fluxo livre de informação (Graham, Amos e Plumptre, 2003). Para tal, informação relativa às instituições, aos processos de tomada de decisão, ao raciocínio por detrás da mesma e ao que está em jogo deve ser facilmente acessível aos afetados (Lockwood, 2010), permitindo a responsabilização dos órgãos de governança. Quando a governança é **responsável**, o órgão de governança, seja este do setor público ou privado, responde perante o público e os *stakeholders* (Graham, Amos e Plumptre, 2003).

A **Inclusividade** refere-se às oportunidades disponíveis para todas as partes interessadas participarem e influenciarem os processos e ações de tomada de decisão no âmbito das áreas protegidas. Para tal, os responsáveis devem procurar contributos de múltiplas fontes, promovendo o envolvimento dos *stakeholders*, em particular, dos mais marginalizados (Lockwood, 2010).

A **Justiça** baseia-se numa série de elementos tais como o respeito e atenção às opiniões dos *stakeholders*, o respeito recíproco entre as autoridades de nível superior e inferior, a consistência e ausência de preconceitos pessoais na tomada de decisão, o reconhecimento de direitos humanos e indígenas e o reconhecimento do valor intrínseco da natureza. Além disso, considera também a distribuição intra e inter-geracional dos custos e benefícios das decisões, sendo que deve haver cuidado para que grupos de *stakeholders*, indivíduos e comunidades não sejam sistematicamente obrigados a suportar os custos das decisões, enquanto outros desfrutam dos benefícios (Lockwood, 2010).

A **Conectividade** requer a coordenação eficaz e coerência entre os diferentes níveis de governança e uma ligação eficaz entre as autoridades das áreas protegidas e outras organizações com responsabilidade sobre o turismo, florestas, agricultura, pescas, etc. que atuam nas áreas protegidas e nas suas imediações. Em modelos de governança bem conectados, os intervenientes locais, subnacionais, nacionais e internacionais possuem o respeito mútuo, a confiança e a coesão para trabalharem coletivamente e representarem adequadamente toda a gama de valores e preocupações das áreas protegidas (Lockwood, 2010).

A **Resiliência** refere-se à quantidade de mudança ou perturbação que pode ser absorvida por um sistema antes de ser reconstituído num conjunto diferente de processos e estruturas. Para uma governança resiliente é necessário encontrar o equilíbrio certo entre flexibilidade e segurança, incorporar novos conhecimentos e aprendizagem na tomada de decisões e implementação, antecipar e gerir ameaças, oportunidades e riscos associados e, por último, refletir sistematicamente sobre o desempenho individual, organizacional e do sistema (Lockwood, 2010).

Por fim, devem realizar-se alguns esclarecimentos, uma vez que o conceito de governança é muitas vezes confundido com o conceito de gestão das áreas protegidas, até porque os dois se encontram intimamente ligados (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017) (Tabela 2.3).

Tabela 2.3 - Diferença entre Gestão e Governança (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2017)

Gestão	... está relacionada com...	- o que se faz em busca de determinados objetivos - os meios e ações para alcançar esses objetivos
Governança	... está relacionada com...	- quem decide quais os objetivos, o que fazer para atingi-los, e com que meios - como essas decisões são tomadas - quem detém o poder, a autoridade e a responsabilidade - quem deve (ou deveria) prestar contas

Pode dizer-se que a Gestão das áreas protegidas se concentra nas atividades e ações realizadas nas áreas protegidas diariamente, na procura da prossecução de determinados objetivos de conservação. A Governança das áreas protegidas, por outro lado, concentra-se num quadro institucional mais amplo e foca-se nas figuras responsáveis pela tomada de decisão, nomeadamente no que toca à administração destes territórios, nos processos através dos quais se chegam a estas mesmas decisões e no aparato legal que sustenta estas estruturas. Ou seja, pode dizer-se que a governança estabelece quais as figuras com poder para decidir quais as ações de gestão das áreas protegidas. Contudo, até ao início do século XXI, apenas o termo gestão era utilizado em referência às decisões e ações relacionadas com a conservação da natureza, o que implica, nomeadamente, que exista uma tendência para focar os aspetos técnicos da conservação, em detrimento dos políticos (Borrini-Feyerabend e Hill, 2015). Isto reflete-se, nomeadamente, no contexto português, em que o termo governança é utilizado em contextos

académicos, mas não no contexto político, que se refere a um modelo de governança compartilhada como cogestão.

Desta forma, foi inevitável utilizar os dois termos ao longo do relatório, com a salvaguarda que, quando foram referenciadas figuras como gestoras, subentendeu-se que estas possuíam poder de tomada de decisão, e como tal, constituíam parte da governança.

Do mesmo modo, referências a modelos e tipos de governança foram frequentes ao longo do trabalho. A menção a modelos de governança referiu-se à caracterização geral da governança em cada caso de estudo, nas suas diferentes estruturas. Sempre que mencionados tipos de governança, referiu-se aos tipos de governança inspirados na UICN, que categorizam os modelos de governança com base em quem possui autoridade sobre as áreas protegidas. Optou-se pela análise e identificação de ambos os aspetos, uma vez que, apesar de duas áreas protegidas com o mesmo tipo de governança poderem ter aspetos diferentes, a utilização destas categorias é importante, uma vez que se encontra bastante generalizada no campo académico.

2.2. As Áreas Protegidas em Portugal e a sua Governança

O conceito de conservação da natureza em Portugal é relativamente recente. O contexto social e político, dominado pelo regime ditatorial e a industrialização tardia, retardou o aparecimento de problemas ambientais sentidos noutros países e, conseqüentemente, manteve a conservação da natureza circunscrita a círculos académicos (Queirós, 2002). Desta forma, as iniciativas ambientais em Portugal foram desencadeadas por um estímulo externo: o convite realizado pelas Nações Unidas em 1969, para a Conferência de Estocolmo, que não foi aceite apenas pelo interesse no tema da conferência em si, mas pela possibilidade de integração na comunidade internacional, da qual Portugal se encontrava isolado devido ao seu carácter colonialista (Fonseca, 2020).

O primeiro marco na política ambiental relativa às áreas protegidas foi dado em 1970, Ano Europeu da Conservação da Natureza, com a publicação da Lei Base para a criação de Parque Nacionais e outro tipo de Reservas⁶, que permitiu a definição legal de reservas com diferentes objetivos específicos que ficavam sujeitas ao regime florestal obrigatório. Esta legislação reconhecia o efeito de degradação da ação do Homem sobre o meio natural e a necessidade de preservação de determinadas áreas. Contudo, os valores naturais não eram reconhecidos pelo seu valor intrínseco, mas sim utilitário, para finalidades científicas, educativas, económico-sociais e turísticas, como a preservação de testemunhos da evolução geológica e da presença e atividades humanas ao longo das idades. O Governo ficava incumbido da proteção da Natureza, promovendo *“a) A defesa de áreas onde o meio natural deva ser reconstituído ou preservado contra a degradação provocada pelo homem; b) O uso racional e a defesa de todos os recursos naturais, em todo o território, de modo a possibilitar a sua fruição pelas gerações futuras”*⁶. É também referido, quanto ao quadro institucional, que os parques teriam autonomia administrativa e financeira e capacidade jurídica, sendo administrados por uma comissão administrativa, com assistência técnico-consultiva e científica⁶.

Subsequentemente, em 1971, através do Decreto-Lei n.º 187/71, de 8 de maio, é criado o Parque Nacional Peneda-Gerês. Tal como outras áreas protegidas europeias à época, este foi inspirado pelo modelo do Parque Nacional Yellowstone (Pinto e Partidário, 2012). No entanto, este modelo não era compatível com o território europeu, que possuía uma maior densidade populacional e uma paisagem mais humanizada (Pereira da Silva, 2000; Borrini *et al.*, 2004), de modo que o Parque Nacional se trata da primeira e única área protegida com esta classificação até hoje em Portugal. O Parque Nacional Peneda-Gerês introduz assim o primeiro modelo de governança, composto por uma Comissão Administrativa auxiliada por duas comissões consultivas (Figura 2.2). A Comissão Administrativa, o órgão executivo, era constituída pelo Diretor do Parque e dois Vogais, representantes do Fundo Especial da Caça e Pesca e da Junta de Colonização Interna⁷.

⁶ Lei n.º 9/70, de 19 de junho

⁷ Decreto-Lei n.º 187/71, de 8 de maio, art. 8º

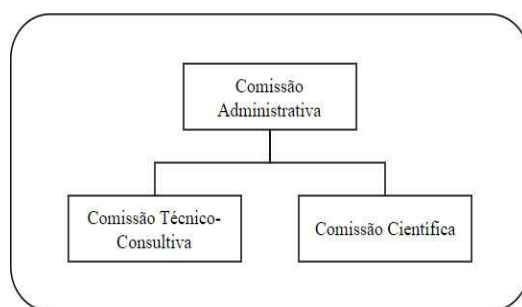


Figura 2.2 - Modelo de Governança do Parque Nacional Peneda-Gerês (1971)

A Comissão Técnico-Consultiva dava parecer sobre questões de natureza técnica, social, turística ou de propaganda com interesse para o parque⁸, e era constituída pelos presidentes das Câmaras Municipais que faziam parte do território e por representantes da Secretaria de Estado da Informação e Turismo, da Comissão Venatória Regional do Norte, da Comissão Regional da Pesca do Norte e das associações e fundações constituídas para a promoção da proteção da Natureza ou para o auxílio dos parques nacionais⁹.

A Comissão Científica dava parecer sobre questões relativas à prossecução dos objetivos científicos do parque¹⁰. Como tal, era constituída por representantes de estabelecimentos e organismos considerados especialistas nestas matérias, como o Instituto Superior de Agronomia, a Sociedade de Geografia de Lisboa e as diversas associações e fundações promotoras da conservação da natureza. Ambas as comissões eram presididas pelo Diretor do Parque¹¹.

⁸ Decreto-Lei n.º 187/71, de 8 de maio, art. 6º

⁹ Decreto-Lei n.º 187/71, de 8 de maio, art. 9º

¹⁰ Decreto-Lei n.º 187/71, de 8 de maio, art. 7º

¹¹ Decreto-Lei n.º 187/71, de 8 de maio, art. 10º

Desde então, os modelos de governança têm sofrido sucessivas alterações, acompanhadas pela evolução do instituto responsável pelas áreas protegidas, nas suas diferentes denominações e orgânicas (Figura 2.3).

1975	1983	1993	2007	2012
<p>Comissão Administrativa (Lei 9/70)</p> <p>Comissão Instaladora (Decreto 613/76)</p> <p>Diretor</p> <p>Conselho Geral</p> <p>Comissão Científica</p> <p>Serviços técnicos, administrativos e auxiliares</p>	<p>Diretor para cada área ou grupo de áreas protegidas</p> <p>Conselho Geral</p> <p>Comissão Geral</p>	<p>Comissão Diretiva</p> <p>Conselho Consultivo</p>	<p>5 Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas (c/Diretor)</p> <p>Conselhos Estratégicos</p>	<p>5 Direções Regionais de Conservação da Natureza e das Florestas (c/Diretor)</p> <p>Conselhos Estratégicos</p>

Figura 2.3 - Modelos de Organização e Governança das Áreas Protegidas em Portugal (1975-2012)

O Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico (SNPRPP), criado pelo Decreto-Lei n.º 550/75 de 30 de setembro, foi o primeiro organismo com autonomia administrativa e financeira para a governança das áreas protegidas, responsável pela definição e gestão de "(...) *uma estrutura de espaços reservados à presença efectiva da Natureza, à protecção de paisagens e sítios característicos, à salvaguarda da fauna e flora silvestres e aos estudos científicos de interesse, constituindo um sistema para uso, serviço e valorização do povo. (...)*".¹²

As áreas protegidas criadas neste período apontavam para a administração de uma comissão instaladora presidida por um representante do SNPRPP e constituída por representantes de ministérios, instituições e governos locais relevantes, até à entrada em vigor da portaria que regulamentaria a orgânica e o funcionamento da área.¹³

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 613/76 de 27 de julho é introduzida a tipologia de Parque Natural, que vai de encontro à realidade geográfica e demográfica do País, cujas paisagens se encontram humanizadas, resultando da intervenção por vezes milenária e estendida praticamente a todo o território¹⁴ (Pereira da Silva, 2000; Iannuzzi, Santos and Mourato, 2020). Deste modo, o valor estético

¹² Decreto-Lei n.º 550/75 de 30 de setembro

¹³ Decreto-Lei n.º 557/76 de 16 de julho; Decreto-lei n.º. 622/76, de 28 de julho; Decreto-lei n.º. 565/76, de 19 de julho.

¹⁴ Decreto-Lei n.º. 613/76 de 27 de julho

e cultural passa a ser também um fator de influência na classificação das áreas protegidas. Adicionalmente, atribui a governança das áreas protegidas ao SNPRPP.

Em 1978, o Decreto n.º 4/78 de 11 de janeiro define a orgânica dos parques naturais, reservas e património paisagístico. Segundo este, cada parque, reserva ou outra área classificada deveria dispor, em virtude da sua importância e dimensão, de um Diretor, de um Conselho Geral e de uma Comissão Científica, além de ser apoiado por serviços técnicos e serviços administrativos e auxiliares (Figura 2.4).

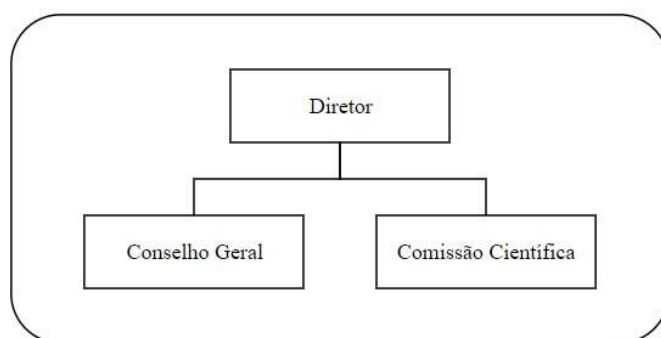


Figura 2.4 - Modelo de Governança das Áreas Protegidas em Portugal (1978-1993)

O Diretor deveria ser designado sob proposta do presidente do SNPRPP e tratar-se-ia de um dos seus técnicos “*com formação de engenheiro agrónomo, engenheiro silvicultor, arquiteto paisagista, biólogo, médico veterinário ou possuidor de licenciatura com formação de biologia e ecologia*”.¹⁵ Este era então responsável pela direção da área protegida, assegurando o seu funcionamento e apresentando ao SNPRPP as sugestões e relatórios relativos à sua competência e à do Conselho Geral.

Existiam também dois órgãos consultivos, neste caso, o Conselho Geral e a Comissão Científica. O Conselho Geral, presidido pelo Diretor, deveria ter como vogais um representante da comissão científica e um representante de cada um dos serviços públicos e autarquias locais. Competia a este Conselho apreciar e emitir pareceres acerca das propostas orçamentais e dos projetos, empreendimentos e iniciativas respeitantes à área. Complementarmente, deviam também apresentar ao Diretor sugestões de medidas e normas a ser implementadas na área, com vista a atingir os objetivos da mesma.¹⁶ A Comissão Científica debruçava-se sobre as questões culturais e científicas relativas às áreas e, como tal, deveria ser composta por representantes de estabelecimentos de investigação, ensino superior e associações culturais relevantes¹⁷.

Por fim, competia aos Serviços Técnicos assegurar o funcionamento do equipamento recreativo e resolver questões de ordem técnica, enquanto os Serviços Administrativos e Auxiliares asseguravam o expediente, a contabilidade e a gestão do património das respetivas áreas¹⁸.

Em 1983 é criado o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Conservação da Natureza (SNPRCN), através do Decreto-Lei n.º 49/83, de 31 de janeiro, responsável pela política de conservação

¹⁵ Decreto n.º 4/78 de 11 de janeiro, art. 2º

¹⁶ Decreto n.º 4/78 de 11 de janeiro, art. 3º

¹⁷ Decreto n.º 4/78 de 11 de janeiro, art. 4º

¹⁸ Decreto n.º 4/78 de 11 de janeiro, art. 7º e 8º

da natureza, para o qual são transferidas as competências da Comissão Nacional do Ambiente, extinta na reestruturação do Ministério da Qualidade de Vida (Tavares, 2013) e que vem suceder ao SNPRPP.

Nesse mesmo ano, a Lei de Bases do Ambiente de 1987¹⁹ regulamenta e implementa uma rede nacional de áreas protegidas, e os respetivos estatutos nacionais, regionais e locais. No entanto, só passados seis anos, é que esta ideia é concretizada (Landovsky e Mendes, s.d.). Assim, em 1993, o Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de janeiro cria a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), onde as áreas protegidas de interesse nacional poderiam ser classificadas como: a) Parque Nacional; b) Reserva Natural; c) Parque Natural; d) Monumento Natural. Poderiam ainda existir, áreas de interesse regional ou local, como as paisagens protegidas e os sítios de interesse biológico, áreas protegidas de estatuto privado.

O Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de janeiro institui um novo modelo de governança. A estrutura orgânica dos parques nacionais, dos parques naturais e das reservas naturais²⁰ passa a ser composta por uma Comissão Diretiva e por um Conselho Consultivo (Figura 2.5). A Comissão Diretiva trata-se do órgão executivo da área protegida e seria composta por um presidente, “*equiparado, para todos os efeitos legais, a diretor de serviço*”²¹ e por dois vogais, um nomeado pelo SNPRCN, em regime de destacamento ou requisição, e outro pelas câmaras municipais com jurisdição na área. O Conselho Consultivo exerceria então, tal como o nome indica, funções consultivas, apreciando todos os planos, programas e relatórios e qualquer outro assunto de interesse relativo à área²². Para o efeito, seria composto por representantes de instituições científicas e especialistas na temática, assim como representantes designados pelos serviços da administração central, câmaras municipais, juntas de freguesia e associações de defesa do ambiente²³.

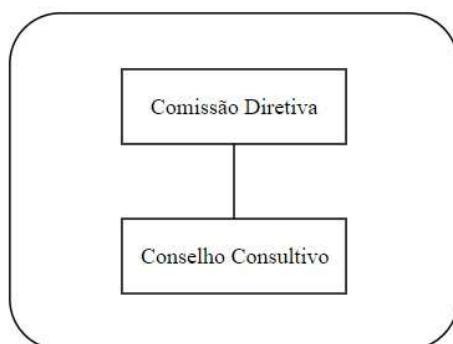


Figura 2.5 - Modelo de Governança das Áreas Protegidas em Portugal (1993-2007)

O Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de janeiro comete a gestão das áreas protegidas de interesse nacional ao SNPRCN, contudo, em maio desse mesmo ano, é publicado o Decreto-Lei n.º 193/93, de 24 de maio, que cria o Instituto da Conservação da Natureza (ICN), instituição para a qual são transferidas as atribuições do SNPRCN, então extinto.

¹⁹ Lei n.º 11/87, de 7 de abril

²⁰ Os monumentos naturais deveriam ser diretamente administrados pelo SNPRCN.

²¹ Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de janeiro, art. 17º

²² Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de janeiro, art. 20º

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

Em 2007, com o Decreto-Lei n.º 136/2007 de 27 de abril, o ICN é reestruturado no Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB), de modo a reforçar as medidas e instrumentos que privilegiavam a eficácia da ação na área da conservação da natureza e cumprir o objetivo assumido no Programa do XVII Governo de inverter o ciclo de degradação e desinvestimento na política de conservação da natureza e da biodiversidade²⁴.

Esta trata-se da maior alteração no modelo de governança das áreas protegidas em Portugal, uma vez que, até então, as áreas protegidas de âmbito nacional possuíam um órgão executivo local que exercia um papel importante de ligação entre as comunidades locais e as áreas protegidas, muitas vezes dirigido por um técnico com conhecimento aprofundado relativamente ao território pelo qual era responsável (Fonseca, 2020).

Neste novo quadro legal, as áreas protegidas passam a estar agrupadas em cinco departamentos de Gestão de Áreas Classificadas (compreendendo as áreas da Rede Natura 2000), em Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul e Zonas Húmidas²⁵, sendo que cada departamento possuía um único diretor (Figura 2.6). Adicionalmente, são criados os Conselhos Estratégicos das Áreas Protegidas, de natureza consultiva, que substituem os Conselhos Consultivos. Deste modo, as Comissões Diretivas e a figura do Diretor que as presidia, são extintas.



Figura 2.6 - Modelo de Governança das Áreas Protegidas em Portugal (2007-2012)

Esta reestruturação terá pretendido aumentar a eficiência da organização e, simultaneamente, racionalizar os meios disponíveis²⁴, contudo, a decisão é extremamente criticada pelos especialistas, nomeadamente o CNADS, sendo considerado que esta alteração se deveu a critérios exclusivamente económicos, e particularmente criticada a eliminação da figura de diretor da área protegida (CNADS, 2016, 2021). Além de que, ao eliminar as estruturas locais das áreas protegidas, as organizações responsáveis pela gestão das áreas protegidas foram afastadas do território que tutelam (Fonseca, 2020).

²⁴ Decreto-Lei n.º 136/2007 de 27 de abril

²⁵ Portaria 530/2007, de 30 de abril

Em 2012, o ICNB foi fundido com a Autoridade Florestal Nacional, dando origem ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)²⁶, atual responsável pelas áreas protegidas em Portugal, e a ligeiras alterações no modelo de governança.

²⁶ Decreto-Lei n.º 135/2012 de 29 de junho

3 Metodologia

Como referido anteriormente, o presente relatório procurou identificar os modelos e tipos de governança noutros países e verificar se estes modelos possuem as características recomendadas pelo CNADS ao governo português.

A investigação baseou-se essencialmente na pesquisa bibliográfica e na análise da legislação relevante. Procurou-se identificar quais os modelos de governança estabelecidos pela lei em cada caso de estudo e, os tipos de governança a estes associados. Deste modo, pode dizer-se que as conclusões retiradas concernem a governança tipificada pela lei, um exercício útil para o apoio ao CNADS no seu esforço para a alteração da legislação portuguesa.

Bennett e Satterfield (2018) definem os três elementos da governança que podem ser avaliados, as instituições, as estruturas e os processos (Figura 3.1).

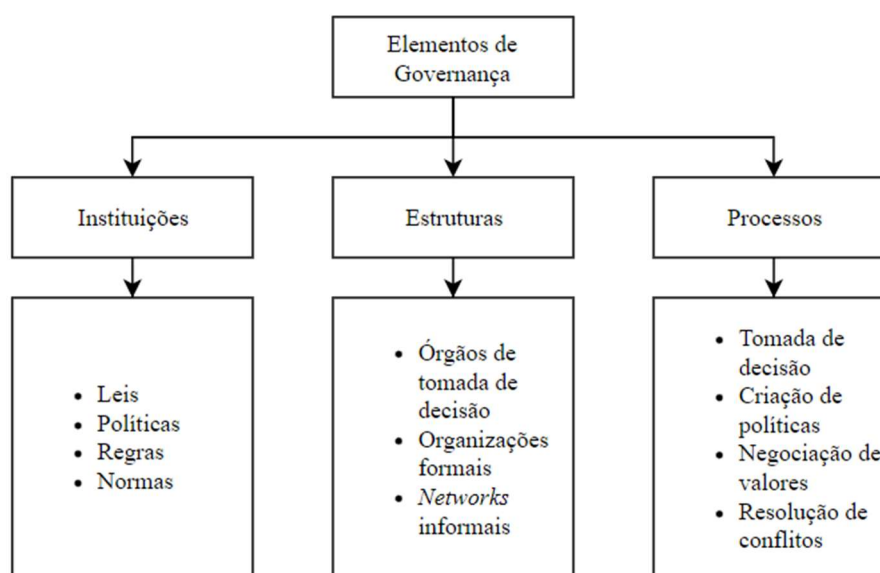


Figura 3.1 - Elementos de Governança (Bennett e Satterfield, 2018)

O trabalho debruçou-se, essencialmente, sobre a análise das estruturas da governança, sendo que, para tal, teve de existir uma análise prévia das instituições, isto é, as leis acerca das áreas protegidas atualmente em vigor em cada caso de estudo.

As estruturas podem ser definidas como

“os órgãos ou entidades formalizadas (por exemplo, mecanismos de tomada de decisão, órgãos de cogestão) e organizações (por exemplo, níveis de governo, organizações da sociedade civil), bem como redes informais de atores e organização que incorporam a capacidade de governança (por exemplo, eficiência e participação) e desempenham diferentes funções (por exemplo, produzir regras e decisões, possibilitar ações de gestão)”.

(Bennett e Satterfield, 2018, p.6)

Optou-se pela análise destes elementos uma vez que se encontram no centro da discussão iniciada pelo CNADS. Paterson (2010) define duas questões fundamentais subjacentes ao exercício do poder e autoridade dentro das áreas protegidas: “Primeiro, quem possui ou detém os direitos sobre a terra e os recursos situados dentro de uma área protegida – uma questão de posse da terra. Em segundo lugar, quem tem autoridade para gerir a terra e os recursos situados numa área protegida — uma questão de gestão da terra” (Paterson, 2010, p.512). Desta forma, como, em Portugal, as áreas protegidas são constituídas, maioritariamente, por propriedade privada, optou-se por um foco nas entidades com capacidade de gestão.

3.1. Determinação dos casos de estudo

Os países escolhidos, para além de Portugal, foram Espanha, França e Itália, face às semelhanças que existem entre estes países, a nível geográfico, social, cultural, económico e político (Jesuino, 2002). Primeiramente, todos eles fazem parte da União Europeia e, como tal, partilham muitos dos compromissos internacionais ao nível da conservação da natureza. Estes países fazem também parte das mesmas regiões biogeográficas (Figura 3.2), sendo que todos possuem parte do território classificado como região mediterrânea. Ademais, Portugal, Espanha e França possuem parte do seu território como região atlântica, Espanha, França e Itália como região alpina e, por fim, França e Itália possuem território classificado como região continental.

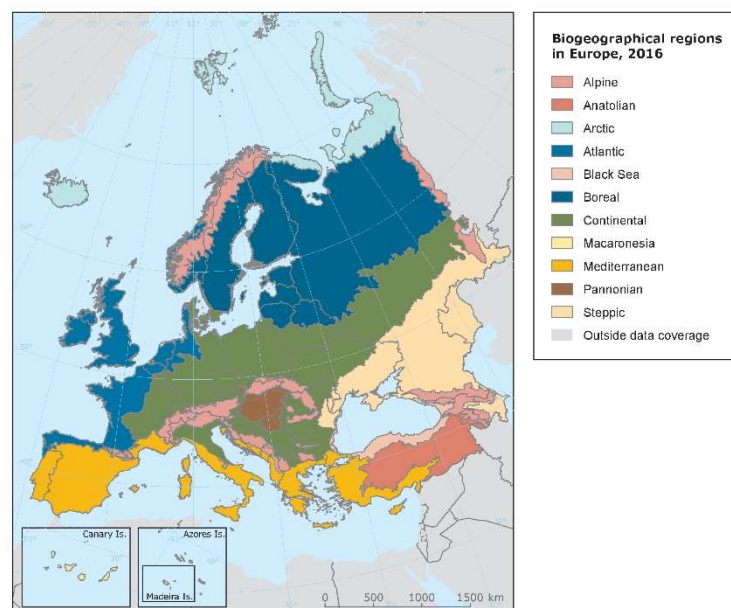


Figura 3.2 - Regiões Biogeográficas na Europa (EEA, 2017)

Consequentemente, muitas das ameaças aos ecossistemas e áreas protegidas são partilhadas entre estes países, destacando em particular os riscos associados aos ecossistemas mediterrâneos (como por exemplo, a diminuição da precipitação anual, o risco crescente de desertificação e o aumento da demanda de água para a agricultura), que compõem a grande maioria do território português e espanhol (Figura 3.3).

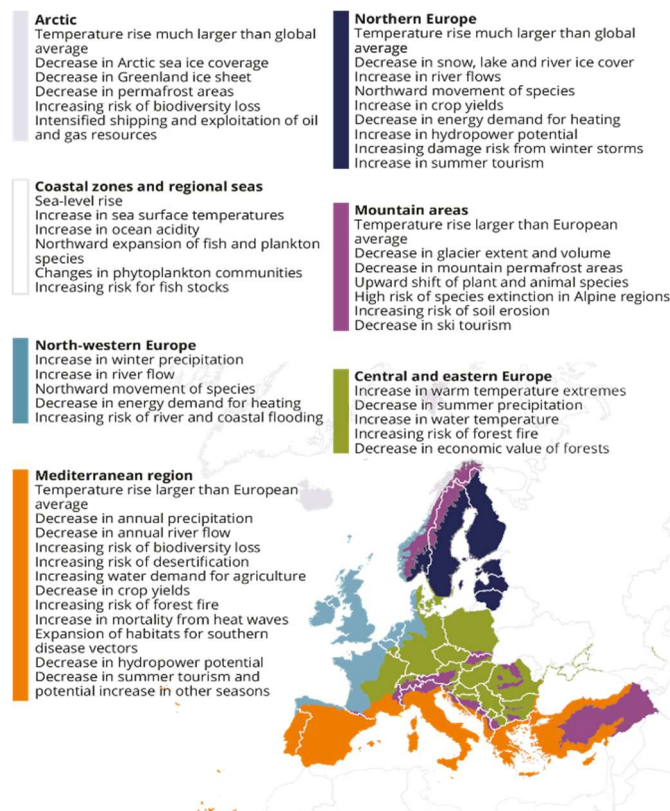


Figura 3.3 - Principais impactos observados e projetados das alterações climáticas nas principais regiões da Europa (EEA, 2020)

Comparativamente a outros países, como os do norte da Europa, em que historicamente existe um apoio forte por parte da população face à conservação da natureza, com a existência de ONGs com mais poder e em maior dimensão, os países do Sul da Europa demonstraram, inicialmente, um menor interesse relativamente a estes temas (Schreurs, 2004; Matias, 2009). Além disso, as próprias instituições governamentais tendem a ser mais fracas no sul da Europa (Pridham, 1994), possuindo estruturas e financiamento inferiores (Matias, 2009), o que é notável na carência de recursos para o apoio das áreas protegidas.

Alguns destes países possuem uma grande variedade de tipologias de áreas protegidas e, como tal, foi necessário selecionar quais as mais relevantes para a análise (Tabela 3.1). Consideraram-se então as tipologias iguais ou equivalentes às constituintes da Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP): a) Parque Nacional; b) Parque Natural; c) Reserva Natural; d) Paisagem Protegida; e) Monumento Natural (Tabela 3.1).

Tabela 3.1 - Tipologias de Áreas Protegidas consideradas para a análise

Áreas Protegidas de Âmbito Nacional				
Casos de Estudo	Portugal	Espanha	França	Itália
Tipologias	Parque Nacional	Parque Nacional	Parque Nacional	Parque Nacional
	Parque Natural de âmbito nacional	Parque Natural		
	Reserva Natural de âmbito nacional	Reserva Natural	Reserva Natural Nacional	Reserva Natural Nacional
	Monumento Natural de âmbito nacional	Monumento Natural	Sítio (Monumento Natural)	
	Paisagem Protegida de âmbito nacional	Paisagem Protegida		
Áreas Protegidas de Âmbito Regional/Local				
Casos de Estudo	Portugal	Espanha	França	Itália
Tipologias	Parque Natural de âmbito regional/local		Parque Natural Regional	Parque Natural Regional
	Reserva Natural de âmbito regional/local		Reserva Natural Regional e de Córsega	Reserva Natural Regional
	Monumento Natural de âmbito regional			
	Paisagem Protegida de âmbito regional/local			

Relativamente ao caso português, apenas as áreas protegidas de Portugal Continental são analisadas, excluindo, assim, as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, cujos Governos Regionais possuem responsabilidade de gestão das suas áreas classificadas.²⁷ Ademais, as áreas protegidas de âmbito regional/local foram separadas das áreas protegidas de âmbito nacional, de modo a possibilitar a identificação de diferenças entre áreas que pertencem à mesma tipologia, mas possuem âmbitos territoriais diferentes. No caso francês os departamentos e territórios ultramarinos não foram incluídos na análise.

As áreas protegidas marinhas foram também excluídas da análise, uma vez que se considera que as mesmas mereceriam um estudo independente com enfoque particular na respetiva governança, assim como as áreas transfronteiriças e privadas, sobre as quais existe ainda pouca informação e não são reconhecidas por alguns dos casos de estudo.

3.2. Recolha documental

A recolha documental passou, essencialmente, pela consulta e análise das fontes bibliográficas nacionais e internacionais relevantes para a temática, nomeadamente publicações em revistas científicas, publicações de entidades relevantes, como a UICN, e dissertações, assim como pela recolha e análise da legislação relevante.

Numa fase preliminar começou-se pela análise dos *websites* oficiais do governo de cada país de modo a identificar os ministérios responsáveis pela conservação da natureza, a nível nacional e regional e, quando existentes, as instituições sob a sua tutela responsáveis pelas áreas protegidas. Através dos *websites* destas instituições foi possível identificar qual a legislação relevante.

Para a recolha da legislação foram utilizados os sites oficiais de cada país. No caso português foi utilizado o Diário da República (<https://diariodarepublica.pt>), no caso espanhol o *Boletín Oficial del*

²⁷ Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho

Estado (<https://www.boe.es/>), no caso francês o *Légifrance* (<https://www.legifrance.gouv.fr/>) e no caso italiano o *Normattiva* (<https://www.normattiva.it/>). Começando pela procura dos regimes jurídicos referentes à conservação da natureza e às áreas protegidas e caso necessário, as leis orgânicas das entidades mencionadas nos mesmos. No caso espanhol e italiano foi também necessário consultar a legislação regional referente às áreas protegidas. Pontualmente considerou-se também necessário a consulta de legislação específica de determinadas áreas protegidas.

Quando necessário foram também consultados outros documentos oficiais, tais como relatórios e pareceres e os *websites* oficiais das organizações analisadas.

3.3. Métodos de Tratamento e Análise da Informação

3.3.1. Identificação dos modelos e tipos de governança

Como referido anteriormente, procurou-se essencialmente analisar a governança no que concerne às suas estruturas. Como tal, começou-se pela identificação das entidades com poder de governança e, sempre que possível, os órgãos de governança das áreas protegidas.

Para a identificação das entidades responsáveis começou-se pela identificação dos Governos de cada caso de estudo e, de seguida, dos ministérios responsáveis pelo ambiente e áreas protegidas a nível nacional. Partindo daí procurou-se as Instituições com tutela das áreas protegidas ou os Governos Regionais/das Comunidades Autónomas que possuem esta função. Com base nesta informação e na análise da legislação relevante, tanto a nível nacional como regional, foi possível identificar os órgãos de governança das áreas protegidas (quando encontrados) e realizar uma descrição dos modelos de governança.

A identificação dos tipos de governança baseou-se na matriz de áreas protegidas da UICN (Tabela 3.2), posteriormente adaptada às tipologias em estudo.

Tabela 3.2- Matriz de Áreas Protegidas da UICN - um sistema de classificação para as áreas protegidas que compreende categorias de gestão e tipos de governança (Borrini-Feyerabend et al., 2017)

Tipo de Governança	A. Governança por Governos			B. Governança compartilhada			C. Governança Privada			D. Governança por povos indígenas e comunidades locais	
	Ministério ou agência federal ou nacional encarregados	Ministério ou agência subnacional encarregados	Gestão delegada por governos (por exemplo, a uma ONG)	Governança transfronteiriça	Governança colaborativa (várias formas de influência pluralista)	Governança conjunta (órgão pluralista de governança)	As áreas conservadas estabelecidas e administradas por proprietários individuais	... por organizações sem fins lucrativos (por exemplo, ONGs, universidades)	... por organizações com fins lucrativos (por exemplo, empresas, proprietárias de terras)	Áreas e territórios conservados de povos indígenas – estabelecidos e administrados por povos indígenas)	Áreas e territórios conservados por comunidades – estabelecidos e administrados por comunidades locais
Ia. Reserva Natural Estrita											
Ib. Reserva Ecológica											
II. Parque Nacional											
III. Monumento Natural											
IV. Gestão de Habitats/Espécies											
V. Paisagem Terrestre-Marinha Protegida											
VI. Área Protegida com Uso Sustentável dos Recursos Naturais											

De modo a adaptar a matriz ao trabalho e às tipologias de área protegida em estudo, consideraram-se apenas os tipos e subtipos de governança presentes na Tabela 3.3.

Tabela 3.3 - Tipos e subtipos de governança utilizados

Tipos de Governança	Subtipos de Governança
A. Governança por Governos	A1. Ministérios ou agências federais/nacionais encarregados
	A2. Ministérios ou agências subnacionais encarregados
	A3. Gestão delegada por governos
B. Governança compartilhada	B1. Governança colaborativa
	B2. Governança conjunta

Do mesmo modo, de forma a clarificar a aplicação destas tipologias, definiu-se de um modo mais concreto e restrito a definição das mesmas. Assim, a governança por governos subdivide-se em três tipos, a governança por ministérios ou agências federais/nacionais, a governança por ministérios ou

agências subnacionais e a gestão delegada por governos a privados. A governança foi caracterizada como sendo do subtipo A1, quando as áreas protegidas eram governadas por uma autoridade central, como um Ministério, através, nomeadamente, de um Departamento especializado na conservação da natureza e das áreas protegidas ou por uma agência especializada tutelada pelo Ministério responsável pelas áreas protegidas. Deste modo, serviços desconcentrados de uma agência nacional foram considerados também como governança por ministérios ou agências federais/nacionais.

Por outro lado, a governança foi caracterizada como sendo do subtipo A2 quando as responsabilidades de tomada de decisão recaiam sobre autoridades administrativas regionais/locais, tal como Regiões, Comunidades Autónomas ou Municípios. Do mesmo modo, foram consideradas agências de conservação da natureza quando as mesmas são regionais/locais, e não um serviço desconcentrado de uma agência nacional.

Relativamente ao subtipo A3, considerou-se a existência do mesmo apenas em casos em que a gestão foi delegada a privados, com ou sem fins lucrativos, tais como ONGs ou empresas privadas.

Relativamente à governança compartilhada, a governança foi classificada como sendo governança colaborativa ou governança conjunta. Considerou-se a existência de governança colaborativa aquando a presença de um (ou mais) órgão consultivo composto por *stakeholders*, que pode ter, tal como o nome indica, um papel meramente consultivo ou algum poder de veto sobre determinadas matérias. Neste caso, a órgão com poder executivo poderia ser tanto ministérios/agências encarregados, como uma entidade delegada pelos mesmos. Por fim, considerou-se a presença de governança conjunta quando encontrado um órgão executivo com poder de decisão constituído também por uma multiplicidade de *stakeholders*.

Procurou-se tornar os tipos de governança mutuamente exclusivos. Deste modo, sempre que encontrado um órgão consultivo num caso em que a função executiva se encontrava em ministérios/agências ou em entidades delegadas, foi considerado existir governança colaborativa. Enquanto que, sempre que encontrado um órgão executivo constituído por diferentes entidades, foi considerada a existência de governança conjunta, independentemente da existência de órgãos consultivos.

3.3.2. Identificação das recomendações realizadas pelo CNADS e verificação do ocorrente nos casos de estudo

A identificação das recomendações realizadas pelo CNADS passou pela análise da reflexão realizada em 2021 acerca das áreas protegidas (CNADS, 2021) e das propostas apresentadas e pela sua simplificação a proposições simples, que possibilitem a verificação da sua ocorrência nos casos de estudo da França, Espanha e Itália (em comparação a Portugal), posteriormente realizada. De ressaltar que foram apenas selecionadas as propostas relacionadas com os aspetos da governança em estudo.

Deste modo, a comparação realizou-se através de uma tabela que representa o sucedido em cada um dos casos através de respostas ‘Sim’, ‘Não’ ou ‘Parcialmente’ a cada uma das observações (Tabela 3.4).

Tabela 3.4 - Questões relativas à governança com base na Reflexão do CNADS de 2021

Questões
1. Existe uma autoridade nacional de conservação da natureza responsável pela regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização?
2. Cada área protegida possui uma direção sob a forma de um órgão colegial?
3. O tipo de governança da área protegida é a governança colaborativa?
4. O tipo de governança da área protegida é a governança conjunta?
5. Existem estruturas que possibilitem a participação pública, como fóruns de concertação?

3.3.3. Identificação de Padrões nos Modelos e Tipos de Governança

A identificação de padrões nos Modelos e Tipos de Governança baseou-se, essencialmente, na criação de tabelas comparativas. No que toca aos modelos de governança, foram realizadas tabelas, por tipologias de área, que comparavam as entidades responsáveis pela governança e os órgãos de governança e respetivos membros, quando encontrados. Já no que concerne aos Tipos de Governança, a identificação de padrões baseou-se na análise da Matriz de Áreas Protegidas da UICN (Tabela 3.2) adaptada aos tipos de governança (Tabela 3.3) e às tipologias de áreas protegidas estudadas (Tabela 3.1). Deste modo foi possível responder a questões como:

- Quais os tipos de governança encontrados?
- Quais os tipos de governança mais representados?
- Existe alguma associação entre as tipologias de área protegida e os tipos de governança?

3.3.4. Proposta de medidas para a melhoria do sistema de governança de áreas protegidas em Portugal

Por fim, com base nos resultados obtidos, foram realizadas algumas recomendações. Para tal, foram apresentadas referências bibliográficas que sustentam estas escolhas e foram tidas em conta as circunstâncias específicas vividas em Portugal, procurando não sair do escopo do que pode ser realisticamente feito.

4. Resultados

4.1. Portugal

O Ministério responsável pela conservação da natureza e áreas protegidas em Portugal é o Ministério do Ambiente e da Ação Climática (Figura 4.1) e autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade em Portugal é, tal como mencionado no subcapítulo 2.2, o ICNF, que se encontra sob a tutela deste ministério.



Figura 4.1 - Parte do Organograma do Ministério do Ambiente e da Transição Energética

Assim, o ICNF é um instituto público de regime especial, integrado na administração indireta do Estado e dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio, que possui as atribuições da área governativa do ambiente e da ação climática. O artigo 3º do Decreto-Lei nº 43/2019 de 29 de março, define que, entre outras, o ICNF tem como atribuições “assegurar a gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas” e “promover a elaboração, avaliação e revisão de programas de ordenamento e gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas”²⁸.

O ICNF é composto por 4 órgãos, o Conselho Diretivo, o Fiscal Único, o Conselho Consultivo e os Conselhos Estratégicos das áreas protegidas de interesse nacional (Figura 4.2).



Figura 4.2 - Órgãos do ICNF

²⁸ Decreto-Lei nº 43/2019 de 29 de março, art. 3º

O Conselho Diretivo é um órgão colegial responsável pela orientação e a gestão permanentes do ICNF, nomeadamente a prática dos atos previstos legalmente, sem prejuízo de outras competências conferidas por lei, ou que nele sejam delegadas ou subdelegadas (ICNF, 2021). Para este efeito, o Conselho é composto por um Presidente, um Vice-Presidente e 6 vogais, que são os 5 Diretores Regionais da Conservação da Natureza e Florestais e o Vogal Responsável pela área de gestão de fogos rurais. Os serviços centrais do ICNF organizam-se em departamentos ou unidades orgânicas, um dos quais o Departamento de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, que se subdivide em 3 divisões, a Divisão de Conservação e Monitorização, a Divisão de Apoio à Gestão de Áreas Classificadas e a Divisão de Aplicação de Normativos.

O Fiscal Único é, tal como o nome indica, o órgão de fiscalização do ICNF, responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do instituto (ICNF, 2021). O Conselho Consultivo é o órgão de consulta que apoia e participa na definição das linhas gerais de atuação do ICNF e nas tomadas de decisão do Conselho Diretivo. Para este efeito, o Conselho Consultivo é presidido pelo Presidente do Conselho Diretivo do ICNF, e composto por uma série de representantes de diferentes entidades, nomeadamente: da Associação Nacional de Municípios Portugueses, das organizações dos produtores florestais, dos setores da caça e da pesca nas águas interiores, das organizações não-governamentais de ambiente (ONGAs) de âmbito nacional, dos setores agrícola, do mar, do ambiente, do ordenamento do território e do turismo da Administração Pública, da ANPC, da AGIF, IP, Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e até quatro personalidades de reconhecido mérito na área das atribuições do ICNF (ICNF, 2021).

Os Conselhos Estratégicos das áreas protegidas são órgãos de natureza consultiva, de apoio ao planeamento e gestão, que funcionam junto das áreas protegidas de interesse nacional. Deste modo, são compostos por:

- a) *O diretor regional do ICNF, I. P., com responsabilidade na gestão da respetiva área protegida;*
- b) *Representantes designados pelas instituições científicas e especialistas de mérito comprovado nos domínios da conservação da natureza e da biodiversidade;*
- c) *Representantes designados pelos serviços da administração central, câmaras municipais, juntas de freguesia e organizações não-governamentais de ambiente;*
- d) *Representantes designados pelas entidades associativas e empresariais dos setores de atividade socioeconómica considerados relevantes no contexto da área protegida.*²⁹

É da sua competência apreciar uma série de documentos, tal como propostas de planos/programas (pluri)anuais de gestão e investimento, relatórios (pluri)anuais de atividades e relatórios científicos e culturais, assim como dar parecer sobre qualquer assunto com interesse para a área protegida.

Além disso. O ICNF possui também serviços desconcentrados regionais, sendo estas as Direções Regionais da Conservação da Natureza e Florestas do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve (Figura 4.3).

²⁹ Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março, art. 9º

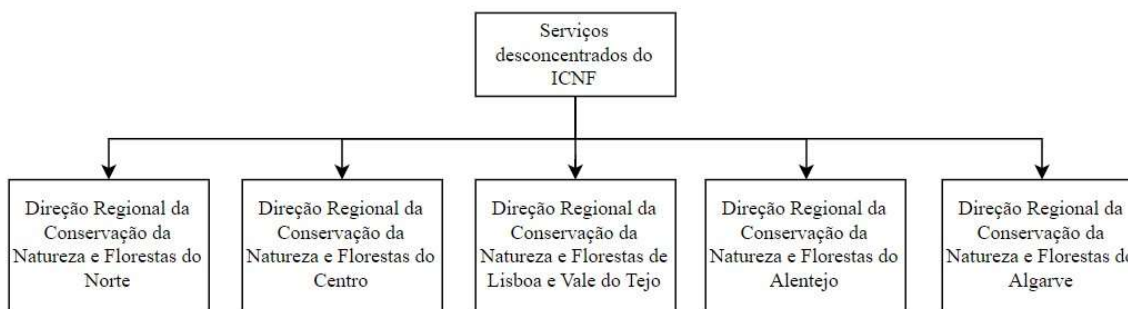


Figura 4.3 - Serviços desconcentrados regionais do ICNF

Cada Direção Regional possui um Departamento Regional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, que possui divisões responsáveis pelas áreas classificadas, pela cogestão das áreas protegidas, pelo Ordenamento do Território e, no caso do Direção Regional de Lisboa e Vale do Tejo, de Projetos e Licenciamento.

As áreas protegidas pertencentes à RNAP podem ter âmbito nacional, regional e local, sendo que o Parque Nacional, tal como o nome indica, só pode ter âmbito nacional³⁰. Segundo este mesmo regime, as áreas protegidas de âmbito nacional competem à autoridade nacional e as áreas protegidas de âmbito regional ou local competem às comunidades intermunicipais, às associações de municípios ou municípios, com a ressalva de que as tarefas de gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, regional ou local, ou suas partes, assim como o exercício de ações de conservação ativa ou de suporte, podem ser contratualizadas com entidades públicas ou privadas³¹.

Deste modo, pode dizer-se que todas as áreas protegidas de âmbito nacional, com a exceção dos Monumentos Naturais, se encontram sob a responsabilidade de uma das 5 Direções Regionais da Conservação da Natureza, que representam os órgão executivos, com o apoio de órgãos consultivos, os Conselhos Estratégicos (Figura 4.4). No caso dos Monumentos Naturais, devido à sua dimensão, nunca possuíram Conselhos Estratégicos.



Figura 4.4 - Modelo de Governança das Áreas Protegidas de Âmbito Nacional em Portugal (2012 - atualidade), com exceção dos Monumentos Naturais

³⁰ Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, art. 11º

³¹ Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, art. 13º

No que se refere às áreas de âmbito regional e local, estas são da competência das associações de municípios ou dos respetivos municípios³¹, não sendo definidos quaisquer órgãos de governança. No entanto, foi possível verificar, com base nos regulamentos destas áreas, quais as entidades responsáveis por cada uma delas, assim como os órgãos de governança compostos (Tabela 4.1). De modo geral, os municípios assumem a governança das áreas protegidas de âmbito regional e local, com a exceção de algumas cuja gestão foi delegada a agências de desenvolvimento. Similarmente, a maioria possui dois órgãos principais de governança, um Presidente e/ou Comissão Diretiva (ou figuras equivalentes) e um Conselho Consultivo do qual fazem parte diferentes *stakeholders*. Em todos os casos nos quais se encontrou uma Comissão Diretiva, a mesma é composta por membros representantes de diferentes entidades, tais como as câmaras municipais, as juntas de freguesia, o ICNF, entidades às quais foi delegada a gestão, entre outros.

Tabela 4.1 - Entidades Responsáveis pelas Áreas Protegidas Portuguesas de âmbito regional e local

Designação da Área Protegida	Regulamento	Entidade Responsável	Órgãos de Governança
Monumento Natural Local do Canhão Cársico de Ota	Edital n.º 1073/2019, de 26 de setembro	Município de Alenquer	- Comissão Diretiva (com Presidente) - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida Regional das Lagoas de Bertandos e de S. Pedro de Arcos	Decreto Regulamentar n.º 19/2000, de 11 de dezembro	Município de Ponte de Lima	- Comissão Diretiva (com Presidente) ³² - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida Regional da Albufeira do Azibo	Decreto Regulamentar n.º 13/99, de 3 de agosto	Município de Macedo de Cavaleiros	- Comissão Diretiva (com Presidente) ³² - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida da Serra de Montejunto	Decreto Regulamentar n.º 11/99, de 22 de julho	Municípios de Alenquer e do Cadaval	- Comissão Diretiva (com Presidente) ³² - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida Regional do Corno do Bico	Decreto Regulamentar 21/99, de 20 de setembro	Município de Paredes de Coura	- Comissão Diretiva (com Presidente) ³² - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida Local da Fonte Benémola	Aviso n.º 20717/2010, de 18 de outubro, DR 2.ª série	Município de Loulé	- Comissão Diretiva (com Presidente) - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida Local da Rocha da Pena	Aviso n.º 20717/2010, de 18 de outubro, DR 2.ª série	Município de Loulé	- Comissão Diretiva (com Presidente) - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida Local das Serras do Socorro E Archeira	Edital n.º 1169/2015, de 22 de dezembro	Município de Torres Vedras	- Comissão Diretiva (com Presidente) - Conselho Consultivo - Conselho Científico
Paisagem Protegida Local do Açude da Agolada	Aviso n.º 16052/2010, de 11 de agosto, DR 2.ª série	Município de Coruche	n.d.
Paisagem Protegida Local do Açude do Monte Da Barca	Aviso n.º 16052/2010, de 11 de agosto, DR 2.ª série	Município de Coruche	n.d.

³² Nestas paisagens protegidas, criadas no âmbito do Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de Janeiro, a Comissão Diretiva é formada por um Presidente e dois vogais, um deles nomeado pelas Câmaras Municipais em questão, e outro nomeado pelo ICNF (na época denominado ICN).

Tabela 4.2 – Continuação

Designação da Área Protegida	Regulamento	Entidade Responsável	Órgãos de Governança
Paisagem Protegida Regional da Serra da Gardunha	Aviso n.º 6151/2014, D.R. 2.ª série - N.º 95 - 16 de maio	Agência Desenvolvimento Gardunha 21 (Entidade coletiva de direito privado sem fins lucrativos) através de protocolo celebrado com os Municípios de Castelo Branco e do Fundão	- Conselho Diretivo (com Presidente) - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida Regional do Litoral de Vila do Conde e Reserva Ornitológica de Mindelo	Aviso n.º 17821/2009, de 12 de outubro, DR 2.ª série	Município de Vila do Conde	- Conselho Diretivo (com Presidente) ³³ - Conselho Consultivo
Paisagem Protegida Regional Parque das Serras do Porto	Aviso n.º 2682/2017, DR n.º 53/2017, 2ª série, de 15 de março	Associação de Municípios Parque das Serras do Porto	- Conselho Executivo (com Presidente)
Parque Natural Regional do Vale do Tua	Regulamento n.º 364-A/2013, de 24 de setembro	Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua (ADRVT) em contrato de gestão com Associação de Municípios do Vale do Douro Norte e com a Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana ³⁴	- Diretor - Conselho Consultivo
Reserva Natural Local do Estuário do Douro	Regulamento n.º 82/2009, de 12 de fevereiro - DR 2.ª série	Município de Gaia Empresa Municipal Parque Biológico de Gaia, E.M	- Diretor (nomeado pelo Conselho de Administração da Empresa Municipal) - Conselho Consultivo
Reserva Natural Local do Paul de Tornada	Aviso n.º 11724/2009, de 2 de julho, D.R. 2.ª série	Município das Caldas da Rainha	- Comissão Diretiva - Conselho Consultivo

Em 2019, foi publicado o Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto, que procurou instituir um Modelo de Cogestão das Áreas Protegidas, de modo a estimular uma dinâmica de proximidade e uma gestão participativa, colaborativa e articulada em cada área. Assim, a cogestão pretende aproximar as áreas protegidas dos municípios e, conseqüentemente, das populações locais. Deste modo, a participação pública e o envolvimento de todos os interessados, com especial atenção para os residentes e utilizadores da área protegida, deve ser assegurada, nomeadamente através da realização de consultas públicas, inquéritos de opinião, sessões participativas e pela divulgação prévia das medidas a implementar.

Deve precisar-se, porém, que a Cogestão das Áreas Protegidas concerne apenas às matérias de valorização, sensibilização e comunicação, sendo da exclusiva responsabilidade do ICNF todas as matérias relativas à conservação da natureza.

Os órgãos de governança na cogestão, neste caso, são as Comissões de Cogestão e os Conselhos Estratégicos, anteriormente mencionados. A Comissão de Cogestão, o órgão executivo, é presidida por um presidente da câmara municipal dos municípios abrangidos pela área protegida e é composta por representante de diferentes entidades. Mais especificamente, um representante do ICNF, um representante de instituições de ensino superior relevantes para o desenvolvimento sustentável dos

³³ Aviso n.º 17821/2009, de 12 de outubro, DR 2.ª série art. 6º. O Conselho Diretivo é composto por um representante da Área Metropolitana do Porto, um representante da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região do Norte, um representante do ICNF, um representante da Administração de Região Hidrográfica do Norte e um representante da Universidade do Porto.

³⁴ Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua (ADRVT) é uma associação sem fins lucrativos e com características de utilidade pública.

territórios abrangidos pela área protegida, um representante de ONGAs e até três representantes de outras entidades relevantes para o desenvolvimento sustentável do território.

4.1.1. Recomendações do CNADS

Em 2021, o CNADS realizou uma reflexão denominada “*Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no Quadro do Pacto Ecológico Europeu*” (CNADS, 2021). Na mesma é apresentada uma visão do estado atual das áreas protegidas em Portugal, que enfrentam uma série de pressões e desafios, tais como o abandono das atividades económicas ligadas ao território, e a consequente degradação dos valores culturais a estas associados, as falhas na proteção nos sistemas naturais intactos e a introdução de novas atividades económicas e dinâmicas depredadoras dos valores naturais e culturais.

São também tecidas algumas críticas, nomeadamente a falta de autoridade do Estado sobre os territórios privados em que se localizam a maioria das áreas protegidas, e associado a este problema, a insuficiência de recursos para compensação dos proprietários destas terras pela adoção de medidas de gestão que promovam a respetiva conservação. De um modo geral, é criticada a falta de uma cultura de gestão ativa que vá além da cultura administrativa assente em regulamentação, como zonamentos e condicionalismos, que reduzem as áreas protegidas a “*uma espécie de servidão administrativa*” (CNADS, 2021).

Com base no enquadramento patente neste parecer, o CNADS passa a propor uma série de recomendações sendo que algumas incidem sobre o “*Modelo de Governança e Gestão das AP*”:

- a) O ICNF deverá continuar a ser a autoridade nacional de conservação da natureza e florestas e exercer funções de regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização;
- b) A direção das áreas protegidas deve ser assegurada por um órgão colegial que cumpra os objetivos de cogestão colaborativa com partilha de responsabilidades;
- c) Deve haver fóruns de concertação, isto é, espaços onde os interesses em presença em cada área protegida possam debater as diferenças, explorar soluções e dirimir eventuais conflitos. Neste caso, os conselhos estratégicos deveriam estar a exercer esta função, porém o CNADS constata que na prática estes não têm tido resultados e, como tal, deveriam ser ativados.

Estas proposições foram então utilizadas para a construção da Tabela 3.4, que as transforma em perguntas simples, a ser aplicadas posteriormente nos casos de estudo (Capítulo 5).

4.2. Espanha

O Ministério espanhol responsável pela área da conservação da Natureza trata-se do Ministério para a Transição Ecológica e o Desafio Demográfico. Este ministério é composto por diversas secretarias de estado, entre elas, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, da qual faz parte a Direção Geral da Biodiversidade, Bosques e Desertificação (Figura 4.5). O Decreto Real 500/2020, de 28 de abril, define que é função desta Direção Geral a criação de critérios comuns para o desenvolvimento, conservação, gestão e financiamento das áreas protegidas³⁵.

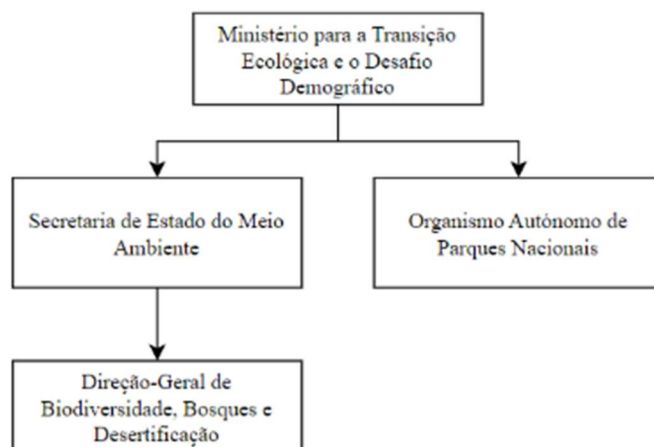


Figura 4.5 - Parte do Organograma do Ministério para a Transição Ecológica e o Desafio Demográfico

Além disso, o Ministério para a Transição Ecológica e o Desafio Demográfico tutela o denominado Organismo Autónomo Parques Nacionales (OAPN), um organismo administrativo autónomo, criado pelo Decreto Real 1055/1995, de 23 de junho, que tem como competência coordenar, projetar e promover a Rede de Parques Nacionales. As funções do OAPN passam pela formulação da política nacional em matéria de parques nacionais, bem como propor a regulamentação e elaborar os instrumentos de planeamento e de administração que permitam a concretização dos objetivos da referida política e pelo planeamento e gestão das áreas protegidas de âmbito estatal que lhe sejam atribuídos ou de que seja proprietário. Além disso, o OAPN presta ao público serviços especializados de informação e documentação acerca das áreas protegidas, de conservação da natureza, de divulgação, de comunicação e de educação ambiental³⁶.

Contudo, apesar de se encontrar o OAPN como uma autoridade nacional responsável pela Rede de Parques Nacionales, que tem também competência para planear e gerir os espaços naturais de competência estatal que lhe são atribuídas ou que sejam da sua titularidade, a maioria das áreas protegidas são da responsabilidade das Comunidades Autónomas, tal como definido no Regime Jurídico Básico da Conservação, Utilização Sustentável, Valorização e Recuperação do Património Natural e da Biodiversidade espanhol³⁷. Isto deve-se ao facto de, em Espanha, as Comunidades Autónomas serem dotadas de autonomia para a gestão dos seus respetivos interesses³⁸. Assim sendo, o Estado tem competência exclusiva na definição da legislação básica relativa ao ambiente, sem prejuízo de as

³⁵ Decreto Real 500/2020, de 28 de abril, art. 9º

³⁶ Decreto Real 500/2020, de 28 de abril, sétima disposição adicional

³⁷ Lei 42/2007, de 13 de dezembro

³⁸ Constituição de Espanha art. 148º

Comunidades Autónomas estabelecerem normas adicionais de proteção³⁹. Existe também a possibilidade de delegar a gestão a outras organizações, públicas ou privadas⁴⁰.

Na grande maioria dos casos, as áreas protegidas são administradas pelos serviços ou departamentos dos Governos Autónomos ou por agências tuteladas pelos mesmos (Tabela 4.3).

Tabela 4.3 - Departamentos dos Governos das Comunidades Autónomas responsáveis pelas Áreas Protegidas

Comunidade Autónoma	Departamentos dos Governos das Comunidades Autónomas responsáveis pelas Áreas Protegidas
Andaluzia	- Junta de Andaluzia - Ministério Regional de Sustentabilidade, Ambiente e Economia Azul - Serviço de Espaços Naturais Protegidos - Agência do Ambiente e da Água de Andaluzia - Divisão de Meio Ambiente e Sustentabilidade
Aragão	- Governo de Aragón - Departamento de Agricultura, Pecuária e Ambiente - Direção Geral do Ambiente Natural e da Gestão Florestal - Serviço de Espaços Naturais e da Rede Natura 2000
Astúrias	- Governo do Principado das Astúrias - Ministério Regional do Meio Rural e da Coesão Territorial - Serviço de Espaços Protegidos
Ilhas Baleares	- Governo das Ilhas Baleares - Ministério Regional da Agricultura, Pesca e Meio Natural - Direção Geral do Meio Natural e da Gestão Florestal
Canárias	- Governo das Canárias - Ministério da Transição Ecológica e Energia - Direção Geral de Espaços Naturais e Biodiversidade
Cantábria	- Governo de Cantábria - Ministério Regional de Desenvolvimento Rural, Pecuária, Pesca, Alimentação e Meio Ambiente - Direção-Geral das Florestas e Biodiversidade - Subdireção Geral das Florestas e Biodiversidade
Castilha e Leão	- Junta de Castela e Leão - Ministério do Meio Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território - Direção Geral do Património Natural e Política Florestal - Serviço de Espaços Naturais, Flora e Fauna
Castilha La Mancha	- Governo de Castela La-Mancha - Ministério Regional de Desenvolvimento Sustentável - Direção Geral do Meio Natural e da Biodiversidade
Catalunha	- Generalidade da Catalunha - Departamento de Ação Climática, Alimentação e Agenda Rural - Direção Geral de Políticas Ambientais e Meio Natural - Subdireção Geral da Biodiversidade e Meio Natural - Serviço de Espaços Naturais Protegidos - Secção de Gestão de Espaços Naturais
Valência	- Generalidade de Valência - Ministério Regional da Agricultura, Desenvolvimento Rural, Emergência Climática e Transição Ecológica - Direção-Geral do Meio Natural e da Avaliação Ambiental
Extremadura	- Junta da Extremadura - Ministério Regional da Agricultura, Desenvolvimento Rural, Meio Ambiente e Energia - Direção Geral de Sustentabilidade - Serviço de Conservação da Natureza e Áreas Protegidas
Galiza	- Junta da Galiza - Ministério Regional do Meio Ambiente, Território e Habitação - Direção Geral do Património Natural <ul style="list-style-type: none"> ○ Parque Nacional Marítimo-Terrestre das Ilhas Atlânticas de Galiza ○ Subdireção Geral de Espaços Naturais <ul style="list-style-type: none"> ▪ Serviço de Conservação de Espaços Naturais ▪ Serviço de Análise de Projetos, Planos e Programas ▪ Serviço de Parques Naturais

³⁹ Constituição Espanhola art. 148º e 149º

⁴⁰ Lei 42/2007, de 13 de dezembro, art. 76º

Tabela 4.4 – Continuação

Comunidade Autónoma	Departamentos dos Governos das Comunidades Autónomas responsáveis pelas Áreas Protegidas
Madrid	<ul style="list-style-type: none"> - Governo da Comunidade de Madrid - Ministério Regional do Meio Ambiente, Agricultura e Interior - Direção Geral de Biodiversidade e Gestão Florestal - Subdireção Geral de Espaços Protegidos <ul style="list-style-type: none"> o Parques regionais da Comunidade de Madrid o Parque Nacional da Serra de Guadarrama
Múrcia	<ul style="list-style-type: none"> - Governo de Múrcia - Ministério Regional do Meio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigação - Direção Geral do Meio Natural - Subdireção Geral da Política Florestal - Serviço de Planeamento, Áreas Protegidas e Defesa do Meio Natural
Navarra	<ul style="list-style-type: none"> - Governo de Navarra - Departamento de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente - Direção Geral do Meio Ambiente - Serviço de Biodiversidade - Secção de Espaços Naturais e Espécies Protegidas
País Basco	<ul style="list-style-type: none"> - Governo Basco - Departamento de Desenvolvimento Económico, Sustentabilidade e Meio Ambiente - Vice-Ministério Regional da Sustentabilidade Ambiental - Direção do Património Natural e das Alterações Climáticas
La Rioja	<ul style="list-style-type: none"> - Governo de La Rioja - Ministério Regional da Agricultura, Pecuária, Mundo Rural e Meio Ambiente - Direção Geral do Meio Natural e Paisagem

Deste modo, os Parques Nacionais são da responsabilidade das Comunidades Autónomas⁴¹ e do OAPN em matérias relativas à Rede de Parques Nacionais. A Lei 30/2014, de 3 de dezembro, relativa aos Parques Nacionais, não especifica qual o órgão de governança executivo que os Parques Nacionais devem possuir, referindo apenas qual o órgão consultivo e de participação, o *Patronato*.

Os *Patronatos* são definidos como órgãos de participação da sociedade nos parques nacionais, que devem existir independentemente da criação de outros órgãos de participação. Nestes órgãos devem estar representadas as administrações públicas envolvidas, como as autarquias locais, os agentes sociais da área, os agentes que desenvolvem atividades económicas no território do Parque Nacional, os proprietários públicos e privados de terrenos incluídos no Parque e instituições, associações e organizações envolvidas no Parque Nacional⁴². As funções dos *Patronatos* passam essencialmente pela promoção, incentivo e realização de ações oportunas a favor do Parque Nacional, pelo conhecimento dos regulamentos e pelo zelo ativo do seu cumprimento e pela contribuição para uma série de documentos, como os Planos de Trabalho e Investimento, os Programas Anuais de Atividades, o Orçamento Anual e o Relatório Anual de Atividades e Resultados⁴².

As entidades/órgãos com função executiva nos Parques Nacionais, não estando especificados na Lei 30/2014, de 3 de dezembro, podem ser aferidos através da análise das leis referentes à classificação e reclassificação destas áreas protegidas. Desta forma, pôde verificar-se que a função executiva é exercida diretamente pelos Departamentos das Comunidades Autónomas (Tabela 4.3), que elegem um Diretor-Conservador⁴³ (Figura 4.6).

⁴¹ Lei 30/2014, de 3 de dezembro, art. 21º; Lei 42/2007, de 13 de dezembro, art. 37º

⁴² Lei 30/2014, de 3 de dezembro, art. 24º

⁴³ A figura do Diretor-Conservador é mencionada apenas uma vez na Lei 30/2014, de 3 de dezembro, como uma parte integrante do *Patronato*.

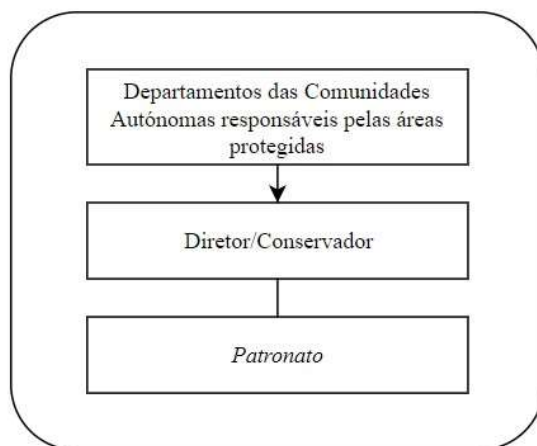


Figura 4.6 - Modelos de Governança dos Parques Nacionais em Espanha

O Comité de Colaboração e Coordenação dos Parques Nacionais é um órgão colegial de natureza técnica, coordenadora e colaboradora do OAPN, que permite estudar assuntos comuns, conciliar a execução de programas e ações nos parques, trocar informações e experiências e facilitar a difusão de conhecimento⁴⁴. É composto por membros responsáveis por cada Parque Nacional, designados pelas Comunidades Autónomas, e presidido pelo Diretor do OAPN. Além disso, a função de Secretário do Comité é, também, exercida por um funcionário do OAPN⁴⁵.

No que se refere às restantes tipologias de áreas protegidas em análise, os Parques Naturais, as Reservas Naturais, os Monumentos Naturais e as Paisagens Protegidas, a governança destas áreas encontra-se codificada nos regimes jurídicos relativos aos espaços naturais protegidos criados por cada Comunidade Autónoma (Tabela 4.5). Torna-se assim possível uma maior flexibilidade, com ligeiras diferenças na governança das áreas protegidas em cada Comunidade Autónoma.

Tabela 4.5 - Regimes Jurídicos relativos às áreas protegidas das Comunidades Autónomas

Comunidade Autónoma	Regime Jurídico
Comunidade Autónoma de Andaluzia	Lei 2/1989, de 18 de julho, pela qual se aprova o Inventário de Espaços Naturais Protegidos de Andaluzia e se estabelecem medidas adicionais para a sua proteção
Comunidade Autónoma de Aragão	Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julho, do Governo de Aragão, que aprova o texto revisto da Lei de Espaços Protegidos de Aragão
Comunidade Autónoma das Astúrias	Lei 5/1991, de 5 de abril, sobre a Proteção dos Espaços Naturais
Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares	Lei 1/1991, de 30 de janeiro, sobre os espaços naturais e o regime urbanístico das zonas de proteção especial das Ilhas Baleares
Comunidade Autónoma das Canárias	Lei 4/2017, de 13 de julho, sobre o Solo e os Espaços Naturais Protegidos das Ilhas Canárias
Comunidade Autónoma de Cantábria	Lei 4/2006, de 19 de maio, sobre a Conservação da Natureza de Cantábria
Comunidade Autónoma de Catalunha	Lei 12/1985, de 13 de junho, sobre Espaços Naturais
Comunidade Autónoma Castela-Mancha	Lei 9/1999 de 26 de maio, sobre a Conservação da Natureza

⁴⁴ Despacho AAA/38/2016, de 18 de janeiro, que estabelece a composição, funções e funcionamento do Comité de Colaboração e Coordenação dos Parques Nacionais, das Comissões de Coordenação e do Comité Científico dos Parques Nacionais art.2º

⁴⁵ Lei 30/2014, de 3 de dezembro, art. 25º

Tabela 4.6 - Continuação

Comunidade Autónoma	Regime Jurídico
Comunidade Autónoma Castela e Leão	Lei 4/2015, de 24 de março, do Património Natural de Castela e Leão
Comunidade Autónoma da Extremadura	Lei 8/1998, de 26 de junho, de Conservação da Natureza e dos Espaços Naturais da Extremadura
Comunidade Autónoma da Galiza	Lei 5/2019, de 2 de agosto, sobre o património natural e a biodiversidade da Galiza
Comunidade Autónoma de Madrid	n.d.
Comunidade da Região da Múrcia	Lei 4/1992, de 30 de julho, de Ordenamento e Proteção do Território da Região da Múrcia
Comunidade Foral de Navarra	Lei Foral 9/1996, de 17 de junho, dos Espaços Naturais de Navarra
Comunidade Autónoma do País Basco	Lei 9/2021, de 15 de novembro, sobre a conservação do património natural do País Basco
Comunidade Autónoma de La Rioja	Lei 2/2023, de 31 de janeiro, sobre a Biodiversidade e o Património Natural de La Rioja
Comunidade Autónoma Valenciana	Lei 11/1994, de 27 de dezembro, relativa aos espaços naturais protegidas da Comunidade Valenciana

Na grande maioria dos casos, os Regimes Jurídicos aparentam inspirar-se nas estruturas definidas pela Lei 30/2014, de 3 de dezembro, relativa aos Parques Nacionais. Assim, tal como no caso dos Parques Nacionais, as áreas protegidas são administradas pelos Departamentos das Comunidades Autónomas⁴⁶. Existe, no entanto, alguma diferença na governança dos Parques e Reservas Naturais e as Paisagens Protegidas e Monumentos Naturais. Frequentemente considera-se necessário, nas tipologias de Parques e Reservas Naturais, a existência de um Diretor-Conservador/Gestor, normalmente apoiado por um *Patronato*, um órgão consultivo de participação social dos *stakeholders* interessados, semelhante ao descrito pela Lei dos Parques Nacionais⁴⁷. No caso das paisagens protegidas e dos monumentos naturais, estes são muitas vezes administradas diretamente pelos governos e agências autónomas, levantando-se, muitas vezes, a possibilidade de nomeação de um Diretor-Conservador ou instituição de um *Patronato*, apenas quando considerado necessário.

Independentemente das entidades anteriormente mencionadas como responsáveis pela governança das áreas protegidas espanholas, é necessário salvaguardar que, segundo o artigo 76º da Lei 42/2007 de 13 de dezembro, a Administração Geral do Estado, quando proprietária de terrenos situados em áreas protegidas, pode desenvolver acordos para a transferência das suas competências de governança, total ou parcialmente, para entidades responsáveis pela guarda do território.

⁴⁶ Lei 42/2007, de 13 de dezembro, art. 37º

⁴⁷ Lei 30/2014, de 3 de dezembro, art. 24º

4.3. França

O ministério responsável pelo ambiente em França denomina-se Ministério da Transição Ecológica e da Coesão Territorial. Deste modo, o ministério elabora e executa a política do Governo nos domínios do desenvolvimento sustentável e do ambiente e, em particular, a proteção da natureza e da biodiversidade⁴⁸.

O Ministério da Transição Ecológica e da Coesão Territorial divide-se em 5 direções gerais sendo que, a que concerne às áreas protegidas, se trata da Direção Geral do Ordenamento do Território, da Habitação e da Natureza (Figura 4.7). A Direção Geral subdivide-se em duas direções: a Direção do Habitat, Urbanismo e Paisagens e a Direção da Água e da Biodiversidade. É a Direção da Água e da Biodiversidade, em particular, que concebe, avalia e aplica as políticas relativas às áreas protegidas. Para tal, é muitas vezes apoiada por estabelecimentos públicos que tutela (*Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)*, 2023).

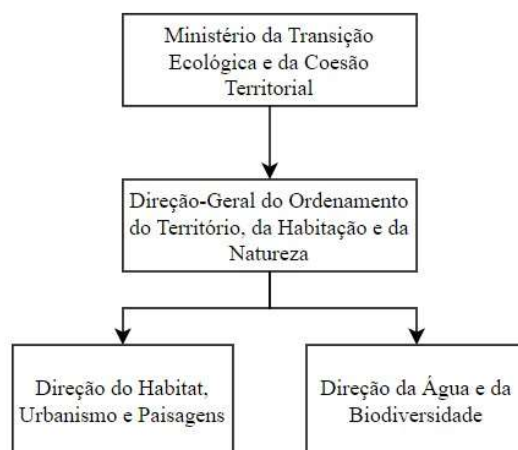


Figura 4.7 - Parte do Organograma do Ministério da Transição Ecológica e da Coesão Territorial

Os estabelecimentos públicos são organizações de direito público que possuem autonomia administrativa e financeira para realizar uma missão de interesse geral, sob a tutela, neste caso, do Ministério da Transição Ecológica e da Coesão Territorial (da Direção da Água e da Biodiversidade, mais especificamente). Assim, dispõem de um certo grau de flexibilidade que lhes permite melhor prestar determinados serviços públicos. O *Office Français de la Biodiversité* (OFB) é um destes estabelecimentos públicos, assim como uma série de Parques Nacionais (Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition Énergétique, e Ministère de la Mer, 2023).

Para implementar as políticas públicas em todo o país, o Ministério da Transição Ecológica e da Coesão Territorial apoia-se também nos seus serviços e departamentos regionais. As Direções Regionais do Ambiente, do Ordenamento do Território e da Habitação (DRAOTH) são serviços descentralizados do Estado, presentes em todas as regiões francesas que, segundo o Decreto n.º 2009-235 de 27 de fevereiro de 2009, num total de 23 DRAOTHs, possuem a responsabilidade de desenvolver

⁴⁸ Decreto n.º 2022-1024, de 20 de julho de 2022, art. 1º

e aplicar as políticas do Estado em matéria de ambiente, de desenvolvimento sustentável e de ordenamento do território⁴⁹.

Pode desde já entender-se que não existe uma série de entidades responsáveis pelas áreas protegidas, o que é comprovado ao analisar os modelos de governança das áreas protegidas descritos no Código do Ambiente, em particular no seu terceiro livro, denominado Espaços Naturais.

4.3.1. Parques Nacionais

Os Parques Nacionais são geridos por um Estabelecimento Público Nacional (Figura 4.8). Os estabelecimentos públicos dos parques nacionais têm como principais objetivos contribuir para a política de proteção do património natural, cultural e paisagístico, apoiar e desenvolver qualquer iniciativa que vise a compreensão e o acompanhamento do património natural, cultural e paisagístico e contribuir para a política de educação e de respeito do público pelo ambiente⁵⁰. Para este efeito, os estabelecimentos públicos podem participar em programas de investigação, desenvolvimento, assistência técnica e conservação do património natural, cultural e paisagístico, formação, acolhimento e manifestações, bem como associar-se ou cooperar com associações comuns, grupos de interesse público e outros organismos competentes nos domínios da proteção do ambiente, do desenvolvimento sustentável, do turismo, da gestão pecuária da gestão de sítios naturais ou do acolhimento do público em sítios naturais⁵⁰.

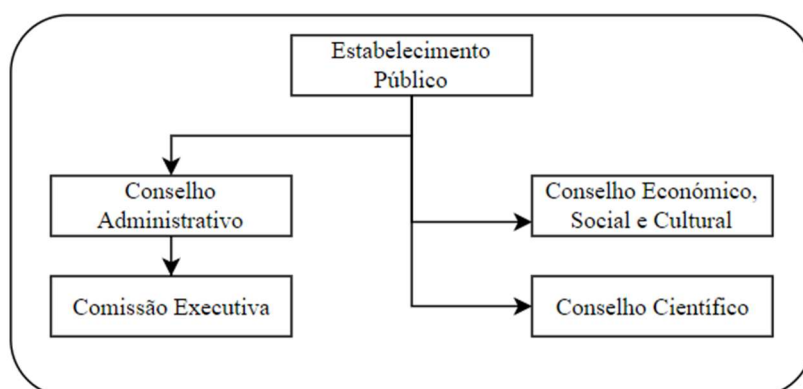


Figura 4.8 - Modelo de Governança dos Parques Nacionais em França

Um estabelecimento é administrado por um Conselho Administrativo, composto por representantes do Estado, das coletividades territoriais interessadas, dos funcionários deste estabelecimento e membros selecionados, em parte pela sua competência nacional, e em parte pela sua competência local no território de atividade do estabelecimento, como representantes de associações de proteção ambiental, proprietários, moradores e operadores, profissionais e utilizadores. Adicionalmente, os presidentes dos conselhos regionais e gerais interessados, ou seus representantes, os alcaides das comunas, cuja superfície de território compreendida no seio do parque nacional seja superior a 10% da

⁴⁹ Decreto n.º 2009-235 de 27 de fevereiro de 2009

⁵⁰ Código do Ambiente R. 331-22

respetiva superfície total e o presidente do conselho científico do estabelecimento público são membros *ex officio* do conselho administrativo⁵¹.

O Conselho Administrativo regula a atividade da instituição através das suas deliberações, sendo da sua responsabilidade deliberar sobre inúmeras matérias, nomeadamente as condições gerais de organização e funcionamento do estabelecimento, o regulamento interno dos diferentes órgãos envolvidos na gestão do parque, os programas gerais de atividade e investimento, o relatório anual de atividades, o orçamento (e as suas alterações) e os projetos de revisão da carta do parque nacional⁵².

O Diretor do Estabelecimento Público é responsável pela respetiva gestão geral, sendo nomeado por despacho do ministro do ambiente, com base num processo descrito no artigo L.331-8. Algumas das suas funções incluem, entre outras, ser responsável pelo funcionamento dos serviços da instituição, pela elaboração do seu orçamento, pelo recrutamento e direção dos funcionários, pela preparação das decisões do Conselho Administrativo e pelo asseguramento da sua execução e pela gestão orçamental das receitas e despesas da instituição⁵³.

O Conselho Administrativo nomeia uma Comissão Executiva formada pelo Presidente do Conselho Administrativo, pelo Presidente do Conselho Científico, pelo Presidente de um Conselho Regional, pelo Presidente de um Conselho Departamental e, pelo menos, por um representante do Estado, um representante das autarquias locais e dos seus agrupamentos, o representante do pessoal da instituição e uma pessoa designada pela sua competência. Esta Comissão é responsável pela preparação dos trabalhos e pelo controlo da execução das decisões tomadas pelo Conselho Administrativo e, salvo em caso de urgência, pela examinação das medidas regulamentares propostas pelo Diretor. Ademais, o Diretor, o Diretor-Adjunto, o Contabilista e o Controlador Orçamental participam nas reuniões da Comissão Executiva, a título consultivo⁵⁴.

Para preparar as suas decisões, o estabelecimento público do parque nacional pode recorrer aos conhecimentos do Conselho Científico e aos debates organizados no âmbito do Conselho Económico, Social e Cultural. O Conselho Científico assiste o Conselho Administrativo e o Diretor no exercício das suas competências, na execução das tarefas descritas anteriormente e no acompanhamento, avaliação, alteração e revisão dos instrumentos de gestão. Tal como o nome indica, o Conselho é formado por pessoas qualificadas em Ciências da Vida e da Terra e em Ciências Humanas e Essenciais⁵⁵. Já o Conselho Económico, Social e Cultural é um órgão que assiste o Conselho Administrativo e o Diretor do Parque em diferentes matérias, nomeadamente em matéria de política contratual, de acompanhamento da aplicação dos instrumentos de gestão e de promoção da vida local. Este Conselho é composto por representantes de organizações, associações e indivíduos que, em virtude da sua finalidade ou estatuto, desenvolvem atividades económicas, sociais e culturais no parque ou contribuem para a vida local, bem como por representantes dos residentes e utilizadores do parque⁵⁶.

⁵¹ Código do Ambiente L. 331-8

⁵² Código do Ambiente R. 331-23

A carta do parque nacional trata-se de um instrumento que define um projeto territorial para o parque nacional, definindo objetivos, orientações e medidas (Código do Ambiente L. 331-3)

⁵³ Código do Ambiente R. 331-34

⁵⁴ Código do Ambiente R. 331-31

⁵⁵ Código do Ambiente R. 331-32

⁵⁶ Código do Ambiente R. 331-33

4.3.2. Reservas Naturais

As Reservas Naturais francesas podem ser divididas em Reservas Naturais Nacionais, Reservas Naturais de Córsega⁵⁷ e Reservas Naturais Regionais. Todas estas possuem uma organização semelhante, mas adaptada à realidade territorial.

Segundo o artigo L. 332-8, a gestão das reservas naturais pode ser confiada, por acordo, a diversos tipos de organizações e grupos, nomeadamente estabelecimentos públicos como o OFB⁵⁸, grupos de interesse público, sindicatos mistos, fundações e federações regionais de caçadores. Pode ser igualmente confiada aos proprietários de terrenos classificados como reserva natural, às coletividades territoriais locais ou a grupos de coletividades. Inclusive, o Código do Ambiente define que

*“O proprietário de um bem imóvel pode celebrar um contrato com uma autoridade pública, uma instituição pública ou uma pessoa coletiva privada que atue no domínio da proteção do ambiente, a fim de contrair, para si e para os sucessivos proprietários do bem, as obrigações reais que considere adequadas, desde que o objetivo das obrigações seja a manutenção, a conservação, a gestão ou o restabelecimento de elementos da biodiversidade ou de funções ecológicas”*⁵⁹

A entidade responsável pelas Reservas Naturais elege, então, um Gestor, que deve ser auxiliado por dois órgãos consultivos, o Comité Consultivo e o Conselho Científico (Figura 4.9).

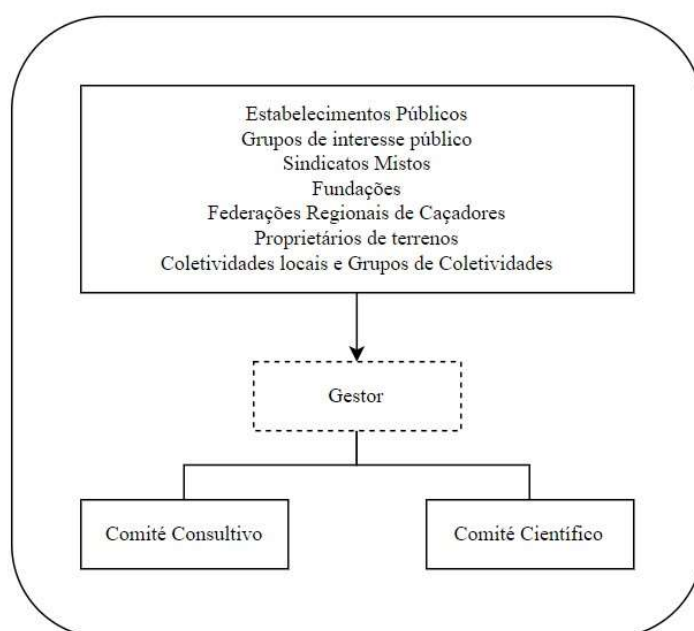


Figura 4.9 - Modelo de Governança das Reservas Naturais em França

⁵⁷ Eram consideradas Reservas Naturais Classificadas, anteriormente à transferência de competências para a Córsega, após a publicação da Lei n.º 2002-276 de 27 de fevereiro de 2002 sobre a democracia local.

⁵⁸ Segundo o seu website «<https://www.ofb.gouv.fr/>», o OBF gere 8 reservas naturais nacionais.

⁵⁹ Código do Ambiente L. 132-3

O Gestor é designado pelo prefeito⁶⁰ ou, se for caso disso, pelo prefeito coordenador, de entre os elementos mencionadas anteriormente como passíveis de gerir as reservas naturais classificadas⁶¹. Deste modo, o Gestor é responsável pela conservação e, caso seja necessário, pela recuperação do património natural da reserva, assegurando o cumprimento das disposições de classificação, recorrendo a agentes mandatados para o efeito pela autoridade administrativa e elaborando relatórios anuais de atividades, que deve ser apresentado ao Comité Consultivo para parecer⁶².

O Comité Consultivo é um órgão composto por representante das administrações civis e militares e dos estabelecimentos públicos do Estado em causa, eleitos locais representantes das coletividades territoriais ou dos seus agrupamentos, representantes dos proprietários e utilizadores da reserva e cientistas qualificados e representantes de associações aprovadas cujo objetivo principal seja a proteção dos espaços naturais⁶³. O Comité Consultivo dá o seu parecer sobre o funcionamento da reserva, a sua gestão, as condições de aplicação das medidas previstas na decisão de classificação e o projeto de plano de gestão. Além disso, pode solicitar ao gestor da reserva natural a realização de estudos científicos e de pareceres que lhe permitam assegurar a conservação, a proteção e a melhoria do ambiente natural da reserva e pode delegar a análise de uma questão específica numa comissão restrita⁶⁴.

Por fim, o Conselho Científico assiste o Gestor da reserva e o Comité Consultivo, sendo consultado relativamente ao plano de gestão e podendo ser convidado a pronunciar-se sobre qualquer questão científica que afete a reserva. O Conselho Científico pode ser específico à reserva ou partilhado com o de uma reserva natural ou parque nacional comparável⁶⁵. Este é formado por pessoas com competências no domínio das ciências naturais e humanas, tais como cientistas qualificados de centros de investigação e universidades e membros de instituições responsáveis pela conservação do património natural ou cultural e associações de conservação da natureza. Além disso, podem também ser integrados funcionários do DRAOTH (Réserve Naturelle Baie de Saint-Brieuc, s.d.). Este Conselho é obrigatório no caso das Reservas Naturais Nacionais e opcional, no caso das Reservas Naturais Regionais.

Deve ainda destacar-se o papel da Reservas Naturais de França (RNF). A RNF é uma associação nacional que reúne uma rede nacional de mais de 700 profissionais da natureza responsáveis pelas reservas naturais (*RNF, une association pour les réserves naturelles*, s.d.). É responsável pela coordenação, ligação em rede e coordenação técnica das reservas naturais e representa-as junto dos poderes públicos a nível nacional⁶⁶.

⁶⁰ Os Prefeitos são os chefes dos departamentos franceses, uma das divisões administrativas da França.

⁶¹ Código do Ambiente R. 331-34

⁶² Código do Ambiente R. 332-20

⁶³ Código do Ambiente R. 332-15

⁶⁴ Código do Ambiente R. 332-17

⁶⁵ Código do Ambiente R. 332-18

⁶⁶ Código do Ambiente L. 332-1

4.3.3. Parques Naturais Regionais

O órgão executivo responsável pelos Parques Naturais Regionais é o denominado Sindicato Misto⁶⁷. Os Sindicatos Mistos são estabelecimentos públicos⁶⁸ que representam, no território do parque, um parceiro privilegiado do Estado, das coletividades territoriais e dos estabelecimentos públicos para a cooperação intercomunitária. Para este efeito, os sindicatos mistos são constituídos por acordo entre instituições inter-regionais de interesse comum, regiões, acordos ou instituições interdepartamentais, departamentos, estabelecimentos públicos de cooperação inter-comunas, comunas, sindicatos mistos definidos no artigo L. 5711-1 e L. 5711-4 do Código Geral das Coletividades Territoriais, câmaras territoriais de comércio e indústria, agricultura, e outros estabelecimentos públicos⁶⁹.

O Sindicato Misto é administrado por um Comité Sindical, composto por diversos colégios, nomeadamente o Colégio das Regiões, o Colégio dos Departamentos, o Colégio dos Municípios, o Colégio dos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Inter-Comunas (EPCI) e o Colégio das *Villes-Portes*⁷⁰ (Fédération des Parcs naturels régionaux de France, 2014). O Comité pode ainda nomear um Gabinete Sindical para o qual transfere algumas das competências e que funciona nos mesmos moldes, isto é, em colégios.

Saliente-se, por exemplo, o caso do Parque Natural Regional de Aubrac (Figura 4.10). O respetivo Sindicato Misto é constituído pelas divisões administrativas localizadas no território, sendo estas 2 regiões, 3 departamentos, 78 comunas e 6 comunidades de comunas⁷¹. Para a administração do Sindicato Misto, é constituído um Comité e um Gabinete Sindical. O Comité Sindical é composto por 115 membros eleitos de entre os constituintes do Sindicato Misto e que se organizam em 3 colégios, consoante a divisão administrativa a que pertencem: o Colégio das Regiões, o Colégio dos Departamentos e o Colégio das Comunas e Comunidades de Comunas⁷².

O Comité regula, através das suas deliberações, as questões relativas ao Sindicato Misto. É exclusivamente da sua função: a votação do orçamento, a aprovação da conta administrativa, as alterações estatutárias, inclusive aquelas relativas ao regulamento interno, a filiação a estabelecimentos públicos, a gestão do quadro de pessoal e designação dos membros da *Commission d'Appel d'Offres*⁷³.

De entre os seus membros, o Comité elege um Gabinete Sindical, composto novamente pelos mesmos colégios⁷⁴. Este órgão contribui para a gestão quotidiana do Sindicato Misto, exercendo para tal efeito as competências que lhe forem delegadas pelo Comité⁷⁵.

⁶⁷ Código do Ambiente L. 333-3

⁶⁸ Código Geral das Coletividades Territoriais L. 5721-1

⁶⁹ Código Geral das Coletividades Territoriais L. 5721-2

⁷⁰ Vilas ou aglomerações urbanas situadas na periferia do parque (*Villes-portes et métropoles*, s.d.)

⁷¹ Estatutos do Sindicato Misto de Desenvolvimento e Gestão do Parque Natural Regional de Aubrac art. 1º. Disponível em: <https://www.parc-naturel-aubrac.fr/uploads/2022/10/statuts-smag.pdf>

⁷² Estatutos do Sindicato Misto de Desenvolvimento e Gestão do Parque Natural Regional de Aubrac art. 10º. Disponível em: <https://www.parc-naturel-aubrac.fr/uploads/2022/10/statuts-smag.pdf>

⁷³ Estatutos do Sindicato Misto de Desenvolvimento e Gestão do Parque Natural Regional de Aubrac art. 11º. Disponível em: <https://www.parc-naturel-aubrac.fr/uploads/2022/10/statuts-smag.pdf>

⁷⁴ Estatutos do Sindicato Misto de Desenvolvimento e Gestão do Parque Natural Regional de Aubrac art. 12º. Disponível em: <https://www.parc-naturel-aubrac.fr/uploads/2022/10/statuts-smag.pdf>

⁷⁵ Estatutos do Sindicato Misto de Desenvolvimento e Gestão do Parque Natural Regional de Aubrac art. 13º. Disponível em: <https://www.parc-naturel-aubrac.fr/uploads/2022/10/statuts-smag.pdf>

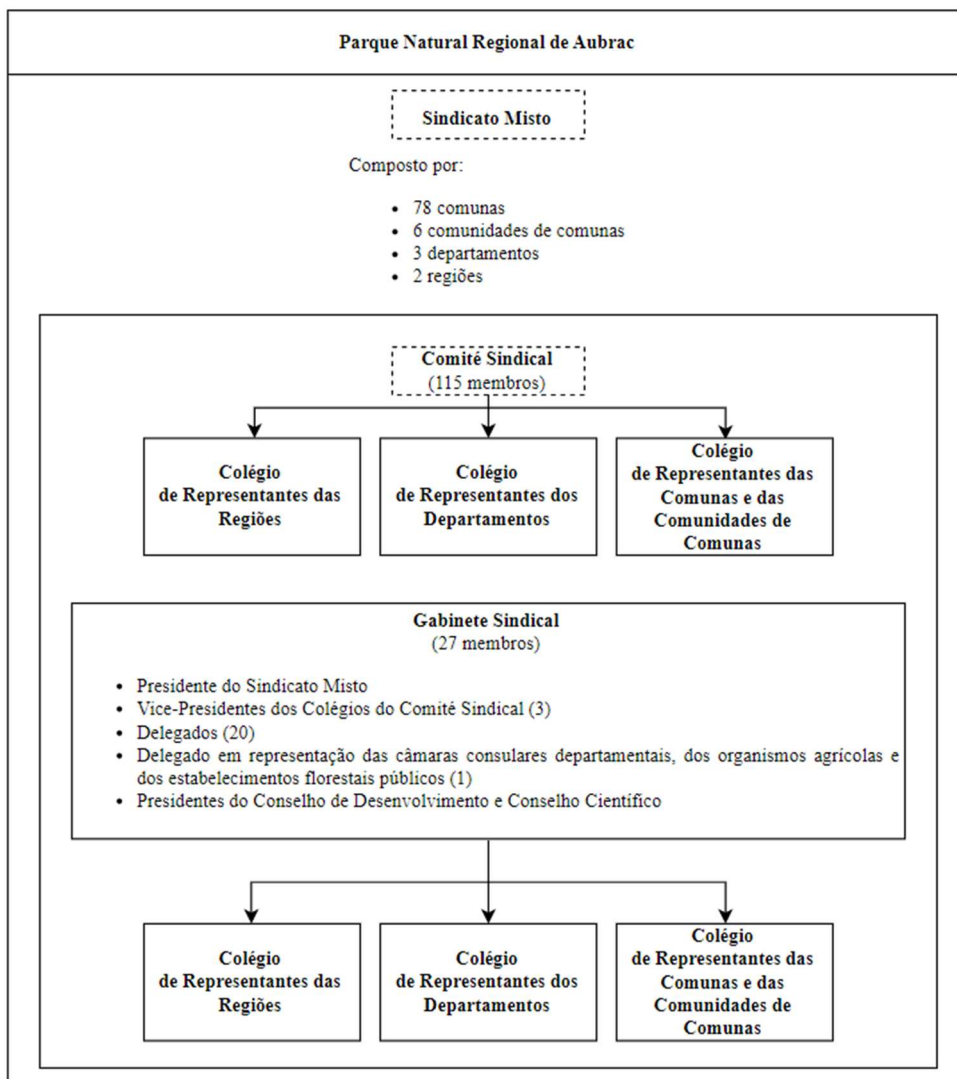


Figura 4.10 - Estrutura do Sindicato Misto, Comité Sindical e Gabinete Sindical do Parque Natural Regional de Aubrac

A criação de um Conselho Científico não está explícita e não é colocada como obrigatória nas disposições regulamentares, contudo, foi recomendada pela Circular de 04/05/12 sobre a classificação e a renovação da classificação dos parques naturais regionais e a aplicação das suas cartas⁷⁶. Segundo a mesma, seria recomendada a criação de um conselho científico e prospetivo, que possuiria uma série de funções, nomeadamente: emitir pareceres e informar a tomada de decisões; apoiar a execução das ações relativas aos meios naturais; incentivar e contribuir para a prospetiva e a avaliação territorial; contribuir para o desenvolvimento de experiências e investigações científicas na zona do parque⁷⁷. Os Parques podem ainda possuir outros órgãos consultivos, tais como conselhos de desenvolvimento e comissões temáticas.

A Federação dos Parques Naturais Regionais de França é uma organização sem fins lucrativos que representa todos os Parques Naturais Regionais, a nível nacional e internacional, assegura a

⁷⁶ As cartas dos Parques Naturais Regionais constituem o projeto dos mesmos, definindo orientações de proteção, valorização e desenvolvimento, bem como as medidas para a sua implementação (Código do Ambiente L. 333-1).

⁷⁷ Circular de 04/05/12 sobre a classificação e a renovação da classificação dos parques naturais regionais e a aplicação das suas cartas. Disponível em: <https://aida.ineris.fr/reglementation/circulaire-040512-relative-classement-renouvellement-classement-parcs-naturels>

coordenação técnica da rede de Parques Naturais Regionais, promove ações e dá o seu parecer em questões relativas ao ordenamento do território⁷⁸. A Federação é constituída por 5 colégios. O primeiro é formado pelas entidades gestoras dos parques naturais regionais, os sindicatos mistos, o segundo pelas regiões e comunidades territoriais únicas que incluem um ou vários parques, o terceiro por associações nacionais de representantes eleitos, o quarto por organizações nacionais parceiras dos Parques Naturais Regionais e, por fim, o quinto reúne membros honorários, como pessoas que tenham prestado serviços de particular importância à Federação⁷⁹.

4.3.4. Sítios (Monumentos Naturais)

Existem dois níveis de proteção previstos pela lei sobre a proteção dos sítios - o registo e a classificação - sendo que a aplicação desta lei é da competência do Ministério da Transição Ecológica e da Coesão Territorial (Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires, 2023).

Os pedidos de registo e classificação são iniciados pelas Comissões Departamentais da Natureza, das Paisagens e dos Sítios, por iniciativa própria ou por pedido de uma série de organizações, tais como serviços do estado, como as DRAOTHS, por coletividades territoriais, associações ou até particulares. As Comissões Departamentais da Natureza, das Paisagens e dos Sítios contribuem, segundo o artigo R. 341-16, para a proteção da natureza, a preservação das paisagens, dos sítios e da qualidade de vida, bem como para a gestão equilibrada dos recursos naturais e do território na perspetiva de um desenvolvimento sustentável. Estas Comissões são presididas pelos Prefeitos e são compostas por membros repartidos por quatro colégios, tal como descritos no artigo R. 341-17. O primeiro colégio é composto por representantes dos departamentos governamentais e membros *ex officio*. O segundo colégio é composto por representantes eleitos das coletividades locais e, se for caso disso, de representantes dos estabelecimentos públicos de cooperação intercomunitária. O terceiro colégio integra um painel de peritos nos domínios das ciências da natureza, da proteção dos sítios ou do ambiente, representantes de associações de proteção do ambiente autorizadas e, se for caso disso, representantes de organizações agrícolas ou florestais. Por fim, o quarto colégio é constituído por pessoas especializadas nos domínios abrangidos por cada comité especializado.

No caso dos sítios inscritos, esta inscrição é decidida pelo Ministério da Transição Ecológica e Coesão do Território. No caso dos sítios classificados, o Prefeito deve abrir um inquérito onde as partes interessadas são ouvidas e consultar a Comissão Superior de Sítios, Perspetivas e Paisagens⁸⁰. Esta é uma comissão sob tutela do Ministro para a Transição Ecológica e Coesão Territorial e presidida pelo mesmo. Desta forma, a Comissão aconselha o ministro acerca do desenvolvimento e a aplicação de uma política de proteção, conservação e valorização dos monumentos naturais, dos sítios e das paisagens urbanas e rurais e emite pareceres relativos a estas matérias⁸¹. Para este efeito, a Comissão Superior de Sítios, Perspetivas e Paisagens é composta, segundo o artigo R. 341-29, por representantes do estado, por representantes eleitos e por personalidades especializadas em matéria de proteção dos sítios, do meio vivo, das ciências naturais e da paisagem.

⁷⁸ Estatutos da Federação de Parques Naturais Regionais de França (18/11/2020) art. 2º

⁷⁹ Estatutos da Federação de Parques Naturais Regionais de França (18/11/2020) art.5º

⁸⁰ Código do Ambiente L. 341-1

⁸¹ Código do Ambiente R. 341-28

A classificação é então decretada pelo Ministério do Ambiente, caso seja propriedade de uma entidade pública ou caso os proprietários do território onde o sítio se situa aprovem a mesma, ou pelo Conselho de Estado, caso esta condição não se verifique⁸².

Contudo, tanto a classificação, como o registo, apenas desencadeiam procedimentos de controlo, isto é, a necessidade de informar e pedir autorização para a realização de intervenções nestes locais. Deste modo, o Estado Francês promoveu uma abordagem às coletividades territoriais, as Operações de Grandes Sítios, sendo que estas permitem definir e implementar projetos de recuperação, preservação e desenvolvimento do território (Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, 2023).

O Estado pode ainda atribuir, a pedido de uma coletividade territorial, de um estabelecimento público, de sindicato misto ou de um outro organismo de gestão que inclua as coletividades territoriais, o rótulo de *Grand Site de France*, que reconhece a qualidade da preservação e gestão desses sítios⁸³.

A Rede de Grandes Sítios de França é, assim, composta pelos gestores dos sítios aos quais foi atribuído o rótulo e, também, os sítios que procuram obter o mesmo. Ao analisar o *website* da rede «<https://www.grandsitedefrance.com/>», foi possível verificar que estas áreas são geridas por diversas entidades, tais como coletividades territoriais, conselhos departamentais, estabelecimentos públicos⁸⁴ (EPCC, EPCI), sindicatos mistos (de parques naturais regionais, por exemplo) ou outros organismos de gestão que incluam as coletividades territoriais em causa⁸⁵.

⁸² Código do Ambiente L. 341-5

⁸³ Código do Ambiente L.341-11

⁸⁴ Como os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Cultural (EPCC) e os Estabelecimentos Públicos de Cooperação Inter-Comunas (EPCI)

⁸⁵ Código do Ambiente L. 341-15-1

4.4. Itália

O Ministério responsável pelo ambiente em Itália denomina-se Ministério do Ambiente e da Transição Ecológica. É da sua responsabilidade promover a criação de áreas protegidas e identificar os territórios propícios para tal. Além disso, deve emitir, aos órgãos responsáveis pela gestão de parques e reservas naturais nacionais, diretivas para o alcance de objetivos científicos, pedagógicos e de proteção da natureza, e verificar o cumprimento das mesmas⁸⁶.

Para este efeito, o Ministério do Ambiente e da Transição Energética possui um Departamento de Administração Geral, Planeamento e Património Natural, do qual faz parte a Direção Geral do Património Natural e do Mar, em particular, que se encarrega destas tarefas⁸⁷ (Figura 4.11 - Parte do Organograma do Ministério do Ambiente e da Transição Ecológica).



Figura 4.11 - Parte do Organograma do Ministério do Ambiente e da Transição Ecológica

A Lei n. 394, de 6 dezembro de 1991, menciona as seguintes tipologias de área: Parques Nacionais, Parques Naturais Regionais, Reservas Naturais e Reservas Naturais Regionais.

⁸⁶ Lei n. 349, de 8 de julho de 1986 art.5º

⁸⁷ Decreto do Presidente do Conselho de Ministros 29 julho 2021, n. 128, art. 9º

4.4.1. Parques Nacionais

Nos Parques Nacionais, são formadas entidades de direito público denominadas Autoridades do Parque (*Ente Parco*), com sede legal e administrativa no Parque e que se encontram sob a tutela do Ministro do Ambiente. A Autoridade do Parque é composta por um Presidente, um Conselho Diretivo, uma Junta Executiva, um Conselho Fiscal e a Comunidade do Parque⁸⁸ (Figura 4.12 - Modelo de Governança dos Parques Nacionais em Itália).

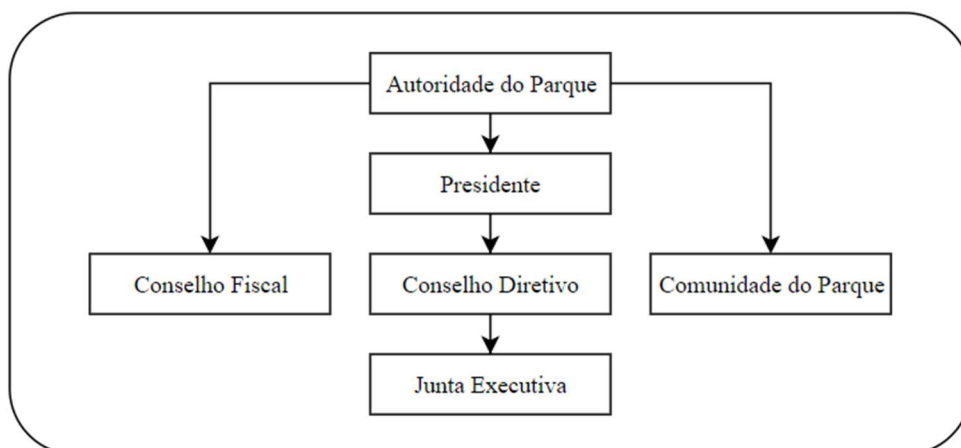


Figura 4.12 - Modelo de Governança dos Parques Nacionais em Itália

O Conselho Diretivo é o órgão executivo. Este toma decisões relativamente aos orçamentos e regulamentos do parque e dá o seu parecer acerca do plano económico e social plurianual. Pode também nomear comités consultivos ou recorrer a consultores quando enfrenta problemas particulares num determinado domínio⁸⁸. O Conselho é composto pelo seu Presidente, que deve ter experiência em instituições e profissões ligadas ao ambiente ou na gestão de estruturas públicas ou privadas⁸⁸, e por oito membros, peritos no domínio das áreas protegidas e da biodiversidade:

- Quatro por nomeação da Comunidade do Parque
- Um, por nomeação das associações de proteção do ambiente
- Um, por nomeação do Ministério do Ambiente e da Transição Ecológica
- Um, por nomeação do Ministério da Agricultura, Soberania Alimentar e Florestas
- Um, por nomeação do Instituto Superior para a Proteção e Investigação Ambiental

O Conselho Diretivo elege, então, uma Junta Executiva, composta por três membros, incluindo o Presidente⁸⁸, que exerce as funções estabelecidas no estatuto da instituição do parque, que passam, por exemplo, pela formulação de propostas de atos da competência do Conselho Diretivo, a execução das resoluções do Conselho Diretivo e a adoção de todos os atos que não sejam da competência exclusiva do Conselho Diretivo (*Giunta esecutiva*, s.d.).

O Conselho Fiscal, tal como o nome indica, é responsável, pela verificação contabilística, além de dar o seu parecer no que concerne a outros documentos, como estatutos e regulamentos. Este

⁸⁸ Lei n. 394, de 6 dezembro de 1991, art. 9º

Conselho é nomeado pelo Ministro da Economia e das Finanças e composto por três membros selecionados de entre os funcionários do Gabinete de Contabilidade Geral do Estado⁸⁸.

A Comunidade do Parque é o órgão consultivo da Autoridade do Parque, dando a sua opinião relativamente aos documentos e matérias relevantes. Para este efeito, é composta pelos presidentes das regiões e províncias, dos municípios e das comunidades de montanha⁸⁹ em cujos territórios o Parque se encontra⁹⁰.

4.4.2. Reservas Naturais Nacionais

No que toca às Reservas Naturais Nacionais, estas encontram-se sob a responsabilidade da *Arma dei Carabinieri*, umas das quatro forças armadas italianas, desde que esta incorporou o Corpo Florestal do Estado⁹¹. Na Figura 4.13 é possível observar a organização da *Arma dei Carabinieri* responsável pelas reservas naturais nacionais, o Agrupamento para a Biodiversidade, que se divide em 28 departamentos distribuídos pelo território.

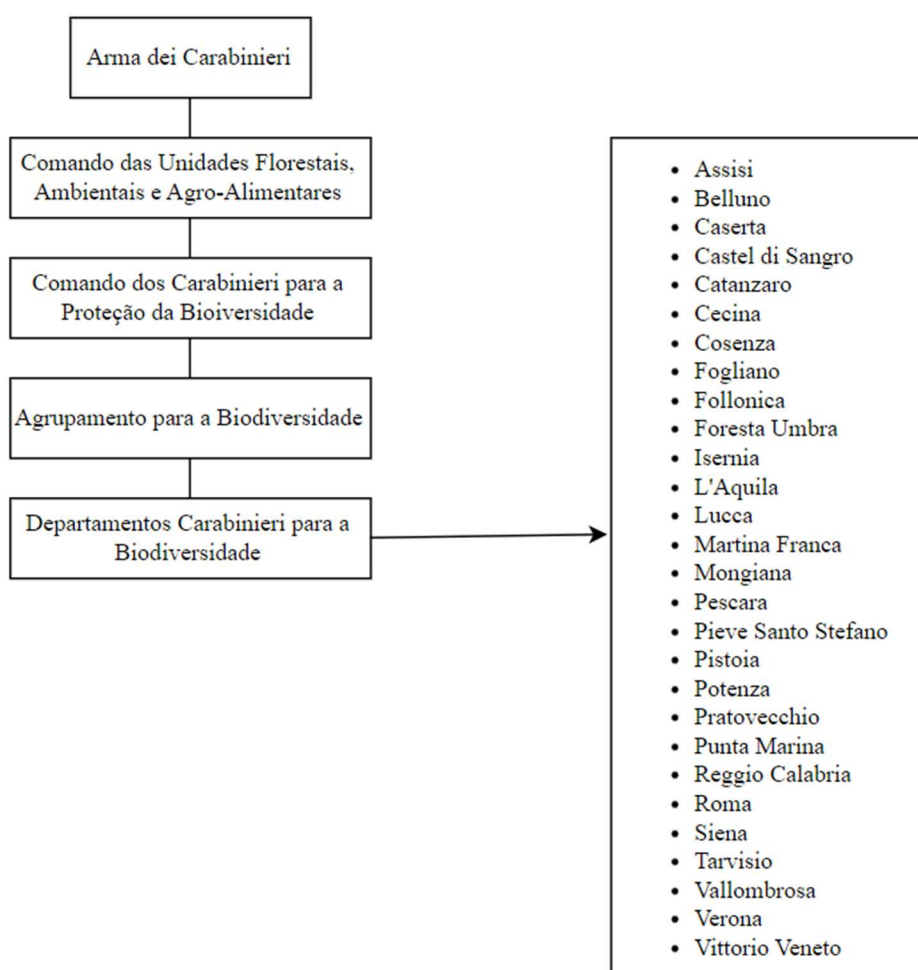


Figura 4.13 - Parte do Organograma da Arma dei Carabinieri

⁸⁹ As comunidades de montanha são uniões de comunas constituídas entre comunas de montanha e parcialmente de montanha, mesmo que pertencentes a províncias diferentes, para a valorização das zonas de montanha, para o exercício de funções próprias e para o exercício de funções municipais (Decreto Legislativo n.267. de 18 de agosto de 2000).

⁹⁰ Lei n.394, de 6 dezembro de 1991, art.10º

⁹¹ Decreto Legislativo nº. 177 de 19 de agosto 2016; Lei n. 394, de 6 de dezembro de 1991

O artigo 17º da Lei de 6 de dezembro de 1991, n. 394, determina que o decreto que cria as reservas naturais nacionais deve estabelecer o respetivo órgão de gestão. Através da análise da 6ª Lista Oficial das Áreas Protegidas Italianas foi possível observar que a grande maioria é controlada por estes corpos florestais, mas existe também uma minoria delegada a universidades, ONGs, governos locais e Autoridades de Parque⁹².

Contudo, não é clarificado em nenhum destes decretos legislativos quais os órgãos de governança existentes nestes casos.

4.4.3. Parques Naturais e Reservas Naturais Regionais

A Itália é composta por vinte regiões, que são consideradas entidades autónomas com estatutos, poderes e funções próprias, de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição da República Italiana⁹³. O Estado possui competência exclusiva para legislar em determinadas matérias, nomeadamente a proteção do ambiente⁹⁴, dos ecossistemas e do património cultural. No entanto, esta competência pode ser atribuída às Regiões Italianas⁹⁵. Deste modo, com o Decreto do Presidente da República, de 24 de julho de 1977, n.616, foram transferidas para as regiões as funções administrativas relativas às intervenções de proteção da natureza, às reservas e aos parques naturais⁹⁶.

Deste modo, cada região construiu uma lei regional relativa às áreas protegidas (Tabela 4.7).

Tabela 4.7 - Leis Regionais relativas às áreas protegidas

Regiões	Leis regionais relativas às áreas protegidas	
Piemonte	Lei regional n.19 de 29 de junho de 2009	
Vale de Aosta	Lei regional n.30 de 30 de julho de 1991	
Lombardia	Lei regional n.86 de 30 de novembro de 1983	
Veneto	Lei regional n.23 de 26 de junho de 2018	
Trentino-Alto Adige	Bolzano-Alto Adige	Lei Provincial n.7 de 12 de março de 1981
	Trento	Lei Provincial n.11 de 23 de maio de 2007
Friuli Veneza Giulia	Lei regional n.42 de 30 de setembro de 1996	
Emília-Romanha	Lei regional n.6 de 17 de fevereiro de 2005	
Marche	Lei regional n.15 de 28 de abril de 1994	
Abruzzo	Lei regional n. 38 de 21 de junho de 1996	
Molise	Lei regional n. 23 de 20 de outubro de 2004	
Puglia	Lei regional n. 19 de 24 de julho de 1997	
Basilicata	Lei regional n. 28 de 28 de junho de 1994	
Calabria	Lei regional n. 22 de 24 de maio de 2023	
Campânia	Lei regional n. 33 de 1 de setembro de 1993	
Lazio	Lei regional n. 29 de 6 de outubro de 1997	
Umbria	Lei regional n. 9 de 3 de março de 1995	
Toscana	Lei regional n. 30 de 19 de março de 2015	
Ligúria	Lei regional n. 12 de 22 de fevereiro de 1995	
Sardenha	Lei regional n. 31 de 7 de junho de 1989	
Sicília	Lei regional n.98 de 6 de maio de 1981	

⁹² Decreto 27 abril 2010

⁹³ Constituição da República Italiana art. 114º

⁹⁴ Constituição da República Italiana art. 117º

⁹⁵ Constituição da República Italiana art. 116º

⁹⁶ Decreto do Presidente da República n.616º, de 24 de julho de 1977, art. 8º

Foi também possível identificar os departamentos responsáveis pelas áreas protegidas em cada um dos governos regionais italianos (Tabela 4.8).

Tabela 4.8 - Departamentos dos Governos Regionais Italianos responsáveis pelas Áreas Protegidas

Regiões	Departamentos responsáveis pelas áreas protegidas	
Piemonte	<ul style="list-style-type: none"> - Direção do Ambiente, da Energia e do Território - Setor do Desenvolvimento Sustentável, Biodiversidade e Áreas Protegidas 	
Vale de Aosta	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Obras Públicas, Território e Ambiente - Direção-Geral do Ambiente - Biodiversidade e Espaços Naturais Protegidos 	
Lombardia	<ul style="list-style-type: none"> - Direção Geral do Território e Sistemas Verdes - Unidade Organizacional Parques, Biodiversidade e Sistemas de Conhecimento - Estrutura de Parques e Áreas Protegidas 	
Veneto	<ul style="list-style-type: none"> - Área de Marketing Territorial, Cultura, Turismo e Desporto - Direção de Turismo - Unidade Regional Estratégica da Biodiversidade e dos Parques 	
Trentino-Alto Adige⁹⁷	Província Autónoma de Bolzano-Alto Adige	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Desenvolvimento Territorial, Paisagístico e Fiscalização Provincial do Património Cultural - Departamento da Natureza, Paisagem e Ordenamento do Território - Gabinete da Natureza - Gabinete do Parque Nacional de Stelvio
	Província Autónoma de Trento	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento do Território e Transportes, Meio Ambiente, Energia e Cooperação - Serviço de Desenvolvimento Sustentável e Áreas Protegidas - Gabinete do Sistema Provincial de Áreas Protegidas - Gabinete de Gestão do Parque Nacional e Stelvio
Friuli Venezia Giulia	<ul style="list-style-type: none"> - Direção Central de Recursos Agroalimentares, Florestais e Pesqueiros - Serviço de Biodiversidade - Posição Organizacional com funções de Proteção de Ambientes Naturais e Áreas Protegidas 	
Emília-Romanha	<ul style="list-style-type: none"> - Direção-Geral do Território e Ambiente - Áreas Protegidas, Florestas e Desenvolvimento de Zonas de Montanha 	
Marche	<ul style="list-style-type: none"> - Conselho Regional de Marche - Comissão do Conselho Permanente III (Governo do Território, Ambiente e Paisagem) 	
Abruzzo	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento do Território-Ambiente-Sede de Aquila - Serviço de Ordenamento Territorial e Paisagístico - Gabinete de Património Ambiental e Paisagístico 	
Molise	<ul style="list-style-type: none"> - II Departamento de Valorização do Ambiente e dos Recursos Naturais – Sistema Regional e Autonomia Local - Serviço Fitossanitário Regional – Proteção e Valorização de Montanhas e Florestas, Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável - Gabinete da Biodiversidade Naturalística, Desenvolvimento Sustentável, Alterações Climáticas, Gestão de Áreas Protegidas e Parque Regional de Tratturi 	
Puglia	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento do Ambiente, Paisagem e Qualidade Urbana - Secção de Proteção e Valorização da Paisagem - Serviço de Parques e Proteção da Biodiversidade 	
Basilicata	<ul style="list-style-type: none"> - Direção Geral do Ambiente, Território e Energia - Gabinete de Parques, Biodiversidade e Proteção da Natureza 	
Calabria	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento do Território e Proteção do Ambiente - Setor de Parques e Áreas Protegidas 	
Campânia	<ul style="list-style-type: none"> - Direção Geral de Defesa do Solo e do Ecossistemas - Unidade operacional – Gestão de Recursos Naturais Protegidos – Proteção e Salvaguarda do Habitat Marinho e Costeiro – Parques e Reservas Naturais 	
Lazio	<ul style="list-style-type: none"> - Direção Regional do Ambiente - Gabinete de Planificação de Áreas Protegidas - Autoridade Roma Natura 	
Umbria	<ul style="list-style-type: none"> - Direção Regional de Desenvolvimento Económico, Agricultura, Trabalho, Educação e Agenda Digital - Serviço de Florestas, Montanhas, Sistemas Naturais e Caça à Fauna - Secção de Áreas Protegidas e Proteção e Valorização dos Sistemas Naturais 	

⁹⁷ A Região Autónoma de Trentino-Alto Adige delegou a responsabilidade pela proteção do território e do ambiente nas duas províncias autónomas de Trento e Bolzano.

Tabela 4.9 - Continuação

Regiões	Departamentos responsáveis pelas áreas protegidas
Toscana	<ul style="list-style-type: none"> - Direção do Ambiente e Energia - Setor de Proteção da Natureza e do Mar - Gabinete de Parques e Apoio Jurídico Administrativo ao Setor - Gabinete de Reservas Naturais
Ligúria	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Agricultura, Turismo, Formação e Trabalho - Vice-Direção Geral da Agricultura, Recursos Naturais, Áreas Protegidas e Comercialização Territorial - Políticas de Natureza, Áreas Internas, Protegidas e Marinhas, Parques e Biodiversidade - Unidade de Assistência Administrativa, Técnica e Naturalística às Entidades Gestoras das Áreas Protegidas
Sardenha	<ul style="list-style-type: none"> - Departamento de Defesa Ambiental - Direção Geral de Defesa Ambiental - Serviço de Proteção da Natureza e Políticas Florestais - Setor da Rede Ecológica Regional
Sicília	<ul style="list-style-type: none"> - Direção Regional do Território e Ambiente - Departamento do Ambiente - Serviços de Áreas Naturais Protegidas

Deste modo, os modelos de governança dos parques e reservas regionais encontram-se codificados nas leis regionais de cada uma das regiões. No que toca aos Parques Naturais Regionais, os órgãos de governança identificados são, com algumas ligeiras variações, os órgãos definidos pela Lei n.º 394, de 6 dezembro de 1991, ou seja: Presidente, Conselho de Administração, Junta Executiva, Colégio/Revisor de Contas, Comunidade do Parque. Possuem, ainda, órgãos consultivos e de participação, não mencionados na lei nacional, tal como o Conselho do Parque, a Consulta do Parque e a Comissão Técnico-Científica.

As regiões de Veneto, Calábria, Úmbria e Ligúria expandem a estrutura da Comunidade do Parque para além do legislado a nível nacional, incluindo representantes de associações representativas das atividades produtivas do setor primário, representantes de associações de promoção turística, representantes de associações ambientalistas e representantes de associações de caça ou pesca. As regiões de Calábria e Sicília incluem ainda representantes das escolas e universidades das mesmas regiões. Por outro lado, as regiões de Vale d'Aosta, Bolzano, Marche e as Províncias Autónomas de Trento e Bolzano-Alto Adige não mencionam quaisquer órgãos consultivos para os órgãos gestores dos parques.

De todas as regiões, apenas Marche e a Sardenha não explicitam este tipo de modelo, referindo apenas que a governança se encontra nas mãos de entidades regionais específicas de direito público, consórcios obrigatórios entre entidades locais, a província, a comunidade de montanha, os municípios interessados ou as companhias florestais. A Lei n. 394, de 6 de dezembro de 1991, refere também a possibilidade de delegação dos parques naturais regionais a organismos associativos, isto é, associações sem fins lucrativos.

No que se refere às Reservas Naturais Regionais existe uma maior imprecisão sendo que é essencialmente referido quais as entidades com responsabilidade de governança, mas não os órgãos que devem ser constituídos, salvo exceção de algumas regiões (Piemonte, Emília-Romanha, Marche, Campânia e Lazio) em que se prevê os mesmos órgãos que se aplicam nos Parques Naturais Regionais, ou quando as reservas se encontram dentro de um parque e, como tal, são da responsabilidade das Autoridades do Parque já formadas. Nas restantes regiões aponta-se para uma variedade de outras entidades, tal como os *Arma dei Carabinieri*⁹⁸, os governos locais (das províncias, municípios e

⁹⁸ Regiões de Vale d'Aosta, Marche e Sardenha

comunidades de montanha)⁹⁹, institutos científicos legalmente reconhecidos e associações da natureza¹⁰⁰.

⁹⁹ Regiões de Lombardia, Veneto, Trento, Friuli Venezia Giulia, Marche, Abruzzo, Molise, Puglia, Lazio, Toscana, Ligúria e Sardenha

¹⁰⁰ Regiões de Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Puglia, Toscana e Sicília

5. Discussão

Através da análise, verificou-se que existem semelhanças e diferenças entre os modelos de governança dos quatro casos de estudo, sendo especialmente marcante a divergência entre Portugal e os restantes países, Espanha, França e Itália.

Todos os casos de estudo possuem um Ministério do Ambiente responsável pela tutela da conservação do ambiente e das áreas protegidas. No caso de Portugal, o ICNF, que se encontra sob a tutela do Ministério, é o único e principal instituto responsável pelas áreas protegidas, agregando em si muitas responsabilidades. O mesmo não acontece nos restantes casos de estudo. Em Espanha, as Comunidades Autónomas possuem um elevado grau de independência. O Estado tem competência exclusiva na definição da legislação básica relativa ao ambiente, tal como a Lei 42/2007, de 13 de dezembro, do Património Natural e da Biodiversidade, e a Lei 30/2014, de 3 de dezembro, dos Parques Nacionais. Contudo, as Comunidades Autónomas possuem também a competência para legislar, dentro dos limites impostos pela legislação nacional, e possuem um governo próprio. Assim, cada Comunidade Autónoma possui um departamento responsável pelas áreas protegidas. As regiões italianas possuem também bastante autonomia e, do mesmo modo, uma parte das suas áreas protegidas, os parques e as reservas regionais encontram-se sob a tutela dos governos regionais e dos seus respetivos departamentos. Os Parques Nacionais, por outro lado, são governados por entidades autónomas, denominadas Autoridade do Parque, enquanto as Reservas Naturais se encontram sob a tutela dos *Arma dei Carabinieri*, em particular do *Raggruppamento Carabinieri Biodiversità*. O caso de França pode dizer-se o mais peculiar, uma vez que a organização administrativa é complexa e pouco clara. Assim, as áreas protegidas são governadas por uma série de estabelecimentos públicos (parques nacionais, OFB, etc.) e coletividades territoriais.

Independentemente das variações a nível dos diferentes países, foi possível identificar uma clara diferença entre Parques Nacionais/Parques Naturais/Reservas Naturais e Monumentos Naturais/Paisagens Protegidas (nos casos em que estas são reconhecidas como tipologias pelos casos de estudo). No que toca à governança dos Parques Nacionais, é possível demarcar alguma divergência entre Portugal-Espanha e França-Itália (Tabela 5.1).

Em Portugal, tal como em qualquer uma das áreas protegidas portuguesas de âmbito nacional com a exceção dos Monumentos Naturais, o Parque Nacional Peneda-Gerês encontra-se a cargo de uma Direção Regional de Conservação da Natureza e das Florestas, neste caso a do Norte, com o apoio de um Conselho Estratégico. Existe também o apoio da Comissão de Cogestão nas matérias de valorização, comunicação e sensibilização, que dispõe do mesmo órgão consultivo, o Conselho Estratégico. No caso de Espanha, os Parques Nacionais são administrados, na maioria dos casos, pelos departamentos competentes dos Governos das Comunidades Autónomas e pelas suas agências (caso existam), mencionando apenas a eleição de um Diretor/Diretor-Conservador e a formação de órgãos de consulta e participação social, como os *Patronatos*.

Em Itália e França são criadas entidades autónomas para este tipo de áreas, as Autoridades do Parque e os Estabelecimentos Públicos Nacionais, respetivamente. Estes possuem órgãos executivos, o Conselho Administrativo, no caso de França, e o Conselho Diretivo, no caso de Itália, que são compostos por diferentes entidades, nomeadamente representantes dos Ministérios do Ambiente, de Associações Ambientais, Agrícolas, de Caça e Pesca, das autarquias locais, etc. No caso de França é de destacar a menção à integração dos residentes nestes Conselhos Administrativos (estes são também mencionados em Espanha, mas apenas como participantes nos *Patronatos*).

Tabela 5.1 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Parques Nacionais

	Portugal	Espanha	França	Itália
Órgãos Executivos	-Direções Regionais da Conservação da Natureza e das Florestas	-Departamentos das Comunidades Autónomas responsáveis pelas áreas protegidas	- Conselho Administrativo - Comissão Executiva	- Conselho Diretivo - Junta Executiva
Participantes em órgãos executivos	- Funcionários do ICNF	- Funcionários dos departamentos	- Representantes do Estado e das autarquias locais interessadas - Funcionários dos estabelecimentos públicos - Membros selecionados em parte pela sua competência nacional e em parte pela sua competência local no território de atividade do estabelecimento, - Representantes de associações de proteção ambiental, - Proprietários, moradores e - Operadores, profissionais e usuários	- Representantes da Comunidade do Parque - Representantes de associações de proteção do ambiente - Representantes do Ministério do Ambiente e da Transição Ecológica - Representantes do Ministério da Agricultura, Soberania Alimentar e Florestas - Representantes do Instituto Superior para a Proteção e Investigação Ambiental
Órgãos consultivos	Conselhos Estratégicos	<i>Patronatos</i>	Conselho Económico, Social e Cultural Conselho Científico	Comunidade do Parque
Participantes em órgãos consultivos	- Diretor regional do ICNF - Representantes de instituições científicas e especialistas nos domínios da conservação da natureza e da biodiversidade - Representantes designados por serviços da administração central, câmaras municipais, juntas de freguesia e ONGs de ambiente - Representantes designados por entidades associativas e empresarias dos setores de atividade socioeconómica considerados relevantes no contexto da área protegida	- Administrações Públicas envolvidas (ex.: autarquias locais, comunidades autónomas, ministérios) - Agentes que desenvolvem atividades económicas no território - Proprietários públicos e privados de terrenos incluídos no Parque - Instituições, associações e organizações relacionadas com o Parque (Universidades; Institutos de investigação; Associações empresariais; Associações agrárias) - OAPN - Diretor-Conservador	<u>Conselho Económico, Social e Cultural</u> - Representantes de organizações, associações e indivíduos que, em virtude da sua finalidade ou estatuto, desenvolvem atividades económicas, sociais e culturais no parque ou contribuem para a vida local, - Representantes dos residentes e utilizadores do parque. <u>Conselho Científico</u> - Pessoas com competências no domínio das ciências naturais e humanas - Cientistas qualificados de estabelecimentos de investigação e universidades, de instituições responsáveis pela conservação do património natural ou cultural e de associações naturalistas.	- Presidentes das regiões - Presidentes das províncias, - Presidentes dos municípios - Presidentes das comunidades de montanha dos territórios

No que se refere aos Parques Naturais, com exceção de França (Tabela 5.2), os órgãos de governança dos Parques Naturais inspiram-se e assemelham-se aos dos Parques Nacionais, havendo apenas alguma variação em Espanha e Itália, face à legislação regional. No caso de França, o Código do Ambiente menciona apenas a formação de um Sindicato Misto. Contudo, a criação de um Conselho Científico foi já recomendada pela Circular de 04/05/12 sobre a classificação e a renovação da classificação dos parques naturais regionais e a aplicação das suas cartas⁷⁷.

Tabela 5.2 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Parques Naturais Regionais em França

Parques Naturais Regionais	
Órgãos Executivos	Sindicato Misto
Participantes em órgãos executivos	<ul style="list-style-type: none"> - Representantes das instituições inter-regionais de interesse comum - Representantes das Regiões, - Representantes de Acordos ou instituições interdepartamentais, - Representantes de Departamentos, - Representantes de Estabelecimentos públicos de cooperação intermunicipal - Representantes das Comunas - Representantes dos Sindicatos Mistos definidos no artigo L. 5711-1 ou L. 5711-4 do Código Geral das Coletividades Territoriais - Representantes de Câmaras territoriais de comércio, indústria e agricultura
Órgãos consultivos	Conselho Científico (recomendado, mas não obrigatório)
Participantes em órgãos consultivos	<ul style="list-style-type: none"> - Pessoas com competências no domínio das ciências naturais e humanas - Cientistas qualificados de estabelecimentos de investigação e universidades, de instituições responsáveis pela conservação do património natural ou cultural e de associações naturalistas.

Nas Reservas Naturais, nos casos de Portugal e Espanha, encontramos modelos semelhantes aos Parques Naturais. Relativamente a França, existe uma série de entidades que podem governar as reservas (Tabela 5.3). As entidades nomeiam um Gestor da Reserva Natural (ao invés dos Parques Naturais que são administrados por um órgão colegial), que é auxiliado por um Comité Consultivo e um Comité Científico (opcional no caso das Reservas Regionais). Já em Itália, existe pouca precisão no que toca aos órgãos de governança. Sabe-se apenas que as reservas naturais nacionais se encontram sob a alçada da *Arma dei Carabinieri* e que podem também ser geridas pelos Governos Locais ou delegadas a uma série de entidades, nomeadamente universidades, ONGs e Autoridades de Parque responsáveis por outras áreas, tal como as reservas naturais regionais.

Tabela 5.3 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Reservas Naturais Nacionais

	Portugal	Espanha	França	Itália
Órgãos Executivos	Direções Regionais da Conservação da Natureza e das Florestas	Departamentos das Comunidades Autónomas responsáveis pelas áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimentos públicos (ex.: OFB) - Grupos de interesse público - Sindicatos mistos - Fundações - Federações regionais de caçadores. - Proprietários de terrenos classificados como reserva natural - Coletividades locais - Grupos de coletividades. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Arma dei Carabinieri</i> - Universidades - ONGs - Governos Locais - Autoridades do Parque
Participantes em órgãos executivos	Funcionários do ICNF	Funcionários dos departamentos		Funcionários destas organizações

Tabela 5.4 - Continuação

	Portugal	Espanha	França	Itália
Órgãos consultivos	Conselhos Estratégicos	<i>Patronatos</i> <i>Juntas Rectoras</i> ¹⁰¹	Comité Consultivo Comité Científico	n.d.
Participantes em órgãos consultivos	- Diretor regional do ICNF - Representantes de instituições científicas e especialistas nos domínios da conservação da natureza e da biodiversidade - Representantes designados por serviços da administração central, câmaras municipais, juntas de freguesia e ONGs de ambiente - Representantes designados por entidades associativas e empresarias dos setores de atividade socioeconómica considerados relevantes no contexto da área protegida	- Administrações Públicas envolvidas (ex.: autarquias locais, comunidades autónomas, ministérios) - Agentes que desenvolvem atividades económicas no território - Proprietários públicos e privados de terrenos incluídos no Parque - Instituições, associações e organizações relacionadas com o Parque (Universidades; Institutos de investigação; Associações empresariais; Associações agrárias) - OAPN - Diretor-Conservador	<u>Comité Consultivo:</u> - Representantes das administrações civis e militares e dos estabelecimentos públicos do Estado - Representantes das coletividades locais ou dos seus agrupamentos - Representantes dos proprietários e utilizadores da reserva - Cientistas qualificados - Representantes de associações aprovadas cujo objetivo principal seja a proteção dos espaços naturais <u>Comité Científico (opcional nas reservas naturais regionais):</u> - Pessoas com competências no domínio das ciências naturais e humanas - Cientistas qualificados de estabelecimentos de investigação e universidades, de instituições responsáveis pela conservação do património natural ou cultural e de associações naturalistas	n.d.

No que se refere aos Monumentos Naturais (Tabela 5.5), estes tendem a ser administrados diretamente pelas entidades responsáveis, sendo esta, nomeadamente, a única tipologia a nível nacional em Portugal que é diretamente administrada pelo ICNF sem a existência de órgãos consultivos. No caso espanhol, este tipo de áreas tende a ser governado diretamente pelos governos e agências das Comunidades Autónomas, sendo apenas mencionada a possibilidade de nomeação de um Diretor e de um *Patronato*, caso seja considerado necessário. No caso dos *Sites*, nomeadamente aqueles a que é atribuída a marca de *Grand Site de France*, é sabido que entidades semelhantes às dos Parques Naturais Regionais (Tabela 5.2) podem administrar estas áreas. Por fim, Itália não define esta tipologia a nível nacional, sendo apenas mencionada pontualmente em algumas regiões.

¹⁰¹ Comunidade Autónoma da Extremadura

Tabela 5.5 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Monumentos Naturais de âmbito nacional

	Portugal	Espanha	França
Órgãos Executivos	Direções Regionais da Conservação da Natureza e das Florestas	- Departamentos das Comunidades Autónomas responsáveis pelas áreas protegidas - Entidades Locais ¹⁰²	- Coletividades Territoriais (ex.: comunas, comunidades de comunas) - Conselhos departamentais - Estabelecimentos públicos (EPCC, EPCI) - Sindicatos mistos
Participantes em órgãos executivos	Funcionários do ICNF	Funcionários dos departamentos	Funcionários destas entidades
Órgãos consultivos	n.d.	<i>Patronatos</i> (quando considerado necessário) Juntas Assessoras ¹⁰³	n.d.
Participantes em órgãos consultivos	n.d.	- Administrações Públicas envolvidas (ex.: autarquias locais, comunidades autónomas, ministérios) - Agentes que desenvolvem atividades económicas no território - Proprietários públicos e privados de terrenos incluídos no Parque - Instituições, associações e organizações relacionadas com o Parque (Universidades; Institutos de investigação; Associações empresariais; Associações agrárias) - Diretor-Conservador	n.d.

No que se refere às Paisagens Protegidas, estas são apenas consideradas nos casos de Portugal e Espanha. No caso português, os órgãos de governança são os mesmos que em todas as outras tipologias de âmbito nacional em Portugal, com exceção dos Monumentos Naturais, onde não existe a consulta dos Conselhos Estratégicos. Já no caso de Espanha, tal como acontece no caso dos seus Monumentos Naturais, estas áreas são geralmente administradas diretamente pelos Departamentos das Comunidades Autónomas, com a possibilidade de criação de *Patronatos* apenas quando considerado necessário.

¹⁰² Comunidade Autónoma de Navarra

¹⁰³ Comunidade Autónoma das Ilhas Baleares

Tabela 5.6 - Órgãos Executivos e Consultivos e respetivos membros em Paisagens Protegidas de âmbito nacional

	Portugal	Espanha
Órgãos Executivos	Direções Regionais da Conservação da Natureza e das Florestas	- Departamentos das Comunidades Autónomas responsáveis pelas áreas protegidas - Entidades Locais ¹⁰⁴
Participantes em órgãos executivos	Funcionários do ICNF	Funcionários dos departamentos
Órgãos consultivos	Conselhos Estratégicos	<i>Patronatos</i> (quando considerado necessário) <i>Juntas Rectoras</i> ¹⁰⁵ (quando considerado necessário)
Participantes em órgãos consultivos	- Diretor regional do ICNF - Representantes de instituições científicas e especialistas nos domínios da conservação da natureza e da biodiversidade - Representantes designados por serviços da administração central, câmaras municipais, juntas de freguesia e ONGs de ambiente - Representantes designados por entidades associativas e empresarias dos setores de atividade socioeconómica considerados relevantes no contexto da área protegida	- Administrações Públicas envolvidas (ex.: autarquias locais, comunidades autónomas, ministérios) - Agentes que desenvolvem atividades económicas no território - Proprietários públicos e privados de terrenos incluídos no Parque - Instituições, associações e organizações relacionadas com o Parque (Universidades; Institutos de investigação; Associações empresariais; Associações agrárias) - Diretor-Conservador

Através da análise das tabelas Tabela 5.1, Tabela 5.2, Tabela 5.3, Tabela 5.4, Tabela 5.5 e Tabela 5.6 foi possível identificar também alguns padrões no que se refere aos órgãos consultivos e de participação das áreas protegidas. Tanto em Portugal, como em Espanha, existe apenas um órgão consultivo em cada área protegida, os Conselhos Estratégicos e os *Patronatos* (ou órgão consultivo equivalente), respetivamente. Estes órgãos reúnem diversos atores, tais como representantes das diferentes administrações públicas envolvidas, representantes de comunidade científica, agentes que desenvolvem atividades socioeconómicas nas áreas e associações pela conservação da natureza. Em Itália existem as Comunidades do Parque, obrigatórias no caso dos Parques Nacionais e comuns nos Parques Naturais. Curiosamente, as Comunidades do Parque só exigem a presença de representantes das autarquias locais, porém, esta opção pode justificar-se pelo facto de o Conselho Diretivo ser composto por uma multiplicidade de organizações, que representam todas as vozes e possuem uma posição mais poderosa que um órgão consultivo. Apenas em França, tanto nos Parques Nacionais como nas Reservas, existe uma separação dos órgãos consultivos, num órgão de “participação civil” e um órgão científico (com a ressalva que nas reservas regionais o comité científico é opcional)¹⁰⁶.

Como referido anteriormente, parece haver uma demarcação forte entre Portugal e os restantes casos de estudo. Enquanto em Portugal encontramos o mesmo modelo em todas as áreas protegidas de âmbito nacional, nos restantes países existe uma maior flexibilidade e/ou variedade na governança, com a possibilidade de escolha do modelo considerado mais adequado, ou que se adapta às características de cada tipologia de área. Deste modo, os Parques e as Reservas possuem órgãos de governança que aparentam ser mais robustos, com a presença de órgãos consultivos constituídos por *stakeholders* e peritos, enquanto que os Monumentos e as Paisagens são muitas vezes administrados diretamente pelas

¹⁰⁴ Comunidade Autónoma de Navarra

¹⁰⁵ Comunidades Autónomas de Andaluzia, de Castela La-Mancha, da Extremadura, de Galiza, La Rioja e das Ilhas Baleares.

¹⁰⁶ Curiosamente, foi possível observar no subcapítulo 2.2, que tanto no modelo de governança do Parque Nacional Peneda-Gerês (Decreto n.º 187/1971, de 8 de maio), como no modelo definido no Decreto n.º 4/78, de 11 de janeiro eram definidos dois órgãos consultivos. No primeiro caso, a Comissão Técnico-Consultiva e a Comissão Científica e, no segundo, a Conselho Geral e a Comissão Científica.

entidades responsáveis. No caso de Espanha e Itália encontramos a possibilidade de existência de diferentes modelos de governança em cada região/Comunidade Autónoma, enquanto em França esta possibilidade não existe, contudo, cada tipologia de área possui um modelo de governança distinto.

Não só as estruturas possíveis são mais diversas, como também as entidades com poder de tomada de decisão. Em Portugal, o ICNF é o único responsável, o que pode refletir ainda mais a sobrecarga de funções e a inatividade nas áreas protegidas. Já no que se refere às áreas protegidas de âmbito regional/local portuguesa, foi possível identificar as entidades responsáveis e os órgãos de governança. Deste modo, encontrou-se uma maior divergência de arranjos, sendo o mais comum a constituição de uma Comissão Diretiva, composta por representantes de diferentes entidades, e um Conselho Consultivo constituído por diferentes *stakeholders*.

Através da análise destes modelos foi possível construir a Tabela 5.7, identificando os tipos de governança encontrados nos diferentes casos de estudo.

Tabela 5.8 - Continuação

Tipo de Governança Tipologia de Área Protegida	A. Governança por Governos			B. Governança compartilhada	
	A1. Ministério ou agência federal ou nacional encarregados	A2. Ministério ou agência subnacional encarregados	A3. Gestão delegada por governos	B1. Governança colaborativa	B2. Governança conjunta
ESPANHA					
Áreas Protegidas de Âmbito Nacional					
Parque Nacional				X	
Parque Natural		X	X	X	
Reserva Natural		X	X	X	
Monumento Natural		X	X	X	
Paisagem Protegida		X	X	X	
FRANÇA					
Áreas Protegidas de Âmbito Nacional					
Parque Nacional					X
Reserva Natural				X	X
Sítios (Monumentos Naturais)		X	X	X	X
Áreas Protegidas de Âmbito Regional/Local					
Reservas Naturais Regionais e de Córsega				X	X
Parque Natural Regional					X
ITÁLIA					
Áreas Protegidas de Âmbito Nacional					
Parque Nacional					X
Reserva Natural Nacional	X	X	X		X
Áreas Protegidas de Âmbito Regional/Local					
Parque Natural Regional		X	X		X
Reserva Natural Regional	X	X	X		X

Através da análise da Tabela 5.7, pôde verificar-se a existência de governança por governos e governança compartilhada em todos os casos de estudo. A governança por governos reflete a tradição europeia de áreas protegidas criadas e controladas pelo Estado. Contudo, a governança por ministérios/agências federais/nacionais é rara. No caso português, no que toca às áreas protegidas de nível nacional, este subtipo foi encontrado apenas no caso dos Monumentos Naturais, que são administrados diretamente pelo ICNF e nunca possuíram Conselhos Estratégicos. Na maioria dos casos, foi identificada a governança por ministérios ou agências subnacionais, principalmente no caso de Espanha e Itália, cujas regiões têm autonomia para legislar. A gestão delegada foi encontrada em todos os casos de estudo, na maioria dos casos por delegação da gestão a organizações sem fins lucrativos, como ONGs ambientais, apesar de a delegação a organizações com fins lucrativos também ser possível (Iannuzzi, 2016).

A governança compartilhada foi encontrada em todos os casos de estudo. No caso de Portugal e Espanha, encontrou-se maioritariamente governança colaborativa, enquanto que a governança conjunta foi maioritariamente encontrada em Itália e França. A identificação da governança colaborativa deveu-se à presença de órgãos consultivos compostos por *stakeholders* e/ou, em alguns casos, por peritos na área da conservação, tais como os Conselhos Estratégicos, os *Patronatos*, os Conselhos Económicos, Sociais e Culturais, os Comitês Consultivos e as Comunidades do Parque. Já a identificação de governança conjunta deveu-se à tipificação de órgãos executivos compostos por membros representantes de diferentes entidades, tais como os órgãos executivos dos Estabelecimentos Públicos e das Autoridades do Parque. O Modelo de Cogestão encontrado em Portugal é, tecnicamente, deste subtipo, porém, só se aplica a determinados aspetos muito restritos, que não englobam a conservação da natureza. Independentemente do subtipo, foi possível verificar que os Parques Nacionais correspondem sempre a governança compartilhada.

Espanha é o caso de estudo em que a governança mais se assemelha ao português, principalmente devido ao facto de, na maioria dos casos, os departamentos das áreas protegidas serem diretamente responsáveis pelas áreas protegidas, e auxiliados para tal por órgãos consultivos, normalmente denominados *Patronatos*. Contudo, existe uma maior flexibilidade dada a estas organizações relativamente ao modelo de governança, de modo a este se adaptar a cada área protegida em particular. Esta flexibilidade é representada, nomeadamente, pela possibilidade de escolha da existência de órgãos consultivos (ou não) nos parques naturais, reservas naturais, monumentos naturais e paisagens protegidas, consoante os mesmos serem considerados necessários ou não. Deste modo, em Espanha, encontra-se tanto governança por governos como governança colaborativa, em todos as tipologias de área, exceto os Parques Nacionais, onde existe sempre governança colaborativa.

No caso de França pôde verificar-se que a governança conjunta existe em todas as tipologias em estudo, o que se deve ao facto de existir uma série de estabelecimentos públicos e sindicatos mistos, responsáveis pelos Parques Nacionais e Parques Naturais Regionais respetivamente, que podem assumir também a responsabilidade perante as Reservas (Nacionais e Regionais) e os Sítios. Os Sítios são a única tipologia de área em que foi possível identificar a possibilidade de governança por governos, em grande parte por serem os únicos em que a lei não exige a criação de um (ou mais) órgãos consultivos ou a formação de um órgão executivo constituído por diferentes atores. França é o país com uma estrutura administrativa mais semelhante a Portugal, não existindo regiões com autonomia para legislar acerca das áreas protegidas. Contudo, ao contrário de Portugal, França define diferentes modelos de governança para cada tipologia de área protegida.

Em termos de diferenças entre tipologias, denota-se que os Parques Nacionais tendem a possuir as estruturas mais robustas e bem definidas pelos regulamentos legais, seguidos pelos Parques Naturais e as Reservas Naturais. Por outro lado, as Paisagens Protegidas e os Monumentos Naturais ou Sítios,

fruto da sua dimensão, tendem a ser administrados diretamente pelas entidades responsáveis, negligenciando mais frequentemente a criação de órgãos consultivos, sendo que, por exemplo, os Sítios são a única tipologia francesa em que não são definidos órgãos de governança.

Em termos da diferença entre áreas protegidas de âmbito nacional, regional e local, a diferença mais significativa foi encontrada no caso português. Todas as áreas protegidas de âmbito nacional recaem sobre a governança colaborativa, com a exceção dos monumentos naturais, em que se encontrou governança por uma agência nacional, o ICNF. A governança conjunta existe apenas nas áreas protegidas que adotaram o Modelo de Cogestão e, nestes casos, refere-se a matérias restritas. No que se refere às áreas de âmbito regional/local, o Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, define que as mesmas são da responsabilidade das comunidades intermunicipais, associações de municípios e respetivos municípios. No entanto, ao analisar os decretos relativos a cada uma delas, devido ao facto de o Regime Jurídico não definir quaisquer órgãos de governança, verificou-se que nestes casos encontra-se, maioritariamente, governança colaborativa, em que o Município ou uma agência delegada são auxiliados por um Conselho Consultivo, e governança conjunta, onde são formadas Comissões Diretivas compostas por representantes das câmaras municipais, das juntas de freguesias, do ICNF, de agências às quais a gestão foi delegada e outras entidades relevantes.

Nos restantes casos, não foi possível encontrar um contraste tão grande entre as áreas protegidas de diferentes âmbitos. O encontro de uma maior diversidade de arranjos de governança pode dever-se, em parte, à diferença de dimensão entre Portugal e os restantes casos de estudo, Espanha, França e Itália, e ao facto de em Espanha e Itália existirem Regiões e Comunidades Autónomas com autonomia para legislar acerca destas matérias. Deste modo, aparenta haver uma tendência de maior diversidade de tipos de governança quando as áreas protegidas se encontram nas mãos de governos regionais, em detrimento de governos centrais, que homogeneízam a governança das áreas protegidas.

Em geral, os resultados aparentam refletir as alterações no pensamento relativo à governança das áreas protegidas, com uma passagem para uma visão mais alargada de quem pode participar na tomada de decisão, que vai mais além da governança por governos, relatada como a mais comum na Europa por Iannuzzi (2016), e passa a integrar uma série de entidades na governança, passando a existir um número mais elevado de casos de governança compartilhada (Jones *et al.*, 2022).

Como é possível observar na Tabela 5.9 e na Tabela 5.10, as respostas às questões relativas às recomendações do CNADS são bastante idênticas.

Tabela 5.9 - Respostas às questões relativas à governança com base na Reflexão do CNADS de 2021 quando aplicadas às Áreas Protegidas de Âmbito Nacional

QUESTÕES	Áreas Protegidas de Âmbito Nacional			
	Portugal	Espanha	França	Itália
1. Existe uma autoridade nacional de conservação da natureza responsável pela regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização?	Sim	Não	Não	Não
2. Cada área protegida possui uma direção sob a forma de um órgão colegial?	Não	Não	Parcialmente	Parcialmente
3. O tipo de governança das áreas protegidas é a governança colaborativa?	Parcialmente ¹¹²	Parcialmente	Parcialmente	Não
4. O tipo de governança das áreas protegidas é a governança conjunta?	Não ¹¹³	Não	Parcialmente	Parcialmente
5. Existem estruturas que possibilitem a participação pública, como fóruns de concertação?	Sim	Sim	Sim	Sim

Tabela 5.10 - Respostas às questões relativas à governança com base na Reflexão do CNADS de 2021 quando aplicadas às Áreas Protegidas de Âmbito Regional/Local

QUESTÕES	Áreas Protegidas de Âmbito Regional/Local		
	Portugal	França	Itália
1. Existe uma autoridade nacional de conservação da natureza responsável pela regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização?	Sim	Não	Não
2. Cada área protegida possui uma direção sob a forma de um órgão colegial?	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
3. O tipo de governança das áreas protegidas é a governança colaborativa?	Parcialmente	Parcialmente	Não
4. O tipo de governança das áreas protegidas é a governança conjunta?	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
5. Existem estruturas que possibilitem a participação pública, como fóruns de concertação?	Sim	Sim	Sim

¹¹² Em todas as áreas protegidas de âmbito nacional com exceção dos Monumentos Naturais.

¹¹³ Uma vez que se encontra apenas nas matérias referentes à valorização, sensibilização e comunicação.

No que diz respeito à questão 1 “*Existe uma autoridade nacional de conservação da natureza responsável pela regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização?*”, contrariamente ao esperado, não existem equivalentes ao ICNF nos restantes casos de estudo. O que se encontrou foi que as autoridades responsáveis são o Ministério responsável pelas áreas protegidas, os departamentos ou governos regionais/comunidades autónomas e as áreas protegidas que possuem autonomia administrativa e financeira. França, tal como Portugal, não possui regiões com capacidade de legislar em matéria de áreas protegidas, porém possui uma estrutura administrativa algo atípica e complexa, sendo que, existe uma tendência para a criação de órgãos *ad-hoc* e para a justaposição de instituições territorializadas e setoriais, com preferência pela criação de estabelecimentos administrativos públicos, como os Parques Nacionais. Existem, inclusive, estudos que se debruçam sobre a abundância de estabelecimentos públicos e analisam as disfunções deste sistema, nomeadamente a dificuldade em determinar as funções de cada estabelecimento (Gervasoni e Martinez (Dir^o), 2008).

Nos outros casos de estudo a responsabilidade perante as áreas protegidas não se concentra numa única instituição. Contudo, existe uma tendência para a criação de instituições que gerem redes de áreas protegidas de uma tipologia específica ou reúnem os responsáveis de uma tipologia de área específica, representam estas áreas num contexto nacional e internacional e permitem a comunicação e partilha de informação entre áreas protegidas. Este é o caso do OAPN (e do Comité de Colaboração e Coordenação de Parques em específico), responsável pela Rede de Parque Nacionais, em Espanha, sendo que cada uma das Comunidades Autónomas tem a responsabilidade de regular, planear, coordenar, supervisionar, monitorizar e fiscalizar as suas próprias áreas protegidas. Também em França existe uma série de organizações: Reservas Naturais de França (RNF), a Federação de Parques Naturais Regionais de França e a Rede de Grandes Sítios de França.

Relativamente à questão 2 “*Cada área protegida possui uma direção sob a forma de um órgão colegial?*”, a resposta é ‘Parcialmente’ em todos os casos, com a exceção das áreas protegidas de âmbito nacional portuguesas e espanholas. Em Portugal e na maioria dos casos em Espanha, a competência de direção das áreas protegidas encontra-se no ICNF e nos departamentos das Comunidades Autónomas e, deste modo, as áreas protegidas não possuem a sua própria direção. No caso português, uma vez que, apesar de existir governança conjunta em aspetos muito restritos, as Comissões de Cogestão não são consideradas as direções das áreas protegidas. No caso de França e Itália, encontramos direções sob a forma de órgãos colegiais no caso dos Parques Nacionais (tanto franceses como italianos) e nos Parques Naturais Regionais Franceses, assim como em alguns dos Parques Naturais Regionais Italianos e Reservas Naturais e Sítios.

No que se refere à questão 3 “*O tipo de governança das áreas protegidas é a governança colaborativa?*”, mais uma vez, a resposta foi ‘Parcialmente’ em todos os casos, com a exceção da Itália, onde a resposta é ‘Não’. A presença da governança compartilhada baseia-se na existência de órgãos consultivos de participação pública, como os *Patronatos*, as *Juntas Rectoras* e as Comunidades do Parque. A resposta ‘Parcialmente’ no que toca às áreas protegidas de âmbito nacional portuguesas deveu-se ao facto, como referido anteriormente, de os Monumentos Naturais deste âmbito serem os únicos que não possuem Conselhos Estratégicos. No que toca à questão 4, novamente, a resposta foi ‘Parcialmente’, com a exceção das áreas protegidas de âmbito nacional portuguesas e espanholas. Como referido anteriormente, este subtipo de governança é frequente nos casos de França e Itália em que são, inclusive, criadas entidades autónomas com órgãos executivos compostos por representantes de diferentes entidades relevantes responsáveis pela administração dos Parques Nacionais.

Por fim, no que diz respeito à questão 5 “*Existem estruturas que possibilitem a participação pública, como fóruns de concertação?*”, a resposta foi ‘Sim’. Em todos os casos de estudo foram encontradas estruturas que possibilitam a participação pública. Nos Parques Nacionais é sempre codificada a criação de um órgão consultivo de participação, sendo que Itália é o único caso em que este

órgão consultivo é apenas composto pelos presidentes das administrações locais. No caso dos Parques Naturais, a lei francesa não prevê a criação de um órgão consultivo de participação pública, assim como em algumas das leis regionais italianas, no que se refere aos seus Parques Naturais Regionais. Curiosamente, nestes casos encontrou-se Governança Conjunta, ou seja, figuras que costumam ou podem ocupar posições em órgãos de participação pública encontram-se já nos órgãos executivos destas áreas.

Já no que toca às Reservas Naturais, estes existem em Espanha e França, mas não foi possível aferir a sua existência em Itália, uma vez que apenas se sabe quais as entidades responsáveis por estas áreas, mas não os órgãos de governança específicos. Por fim, no caso dos Monumentos Naturais e as Paisagens Protegidas, estes órgãos são menos frequentemente definidos como necessários e obrigatórios. No caso de Portugal, estes não existem no caso dos Monumentos Naturais de âmbito nacional e são mencionados como possíveis apenas quando considerados necessários em Espanha.

Novamente, pôde constatar-se que a única divergência nas respostas entre as áreas protegidas de âmbito nacional e regional/local se verificou no caso português, sendo que, como se constatou através da análise da Tabela 5.7 neste caso encontramos uma maior diversidade de modelos de governança a nível regional/local, enquanto que a nível nacional existe apenas uma divergência entre os Monumentos Naturais e as restantes tipologias de área.

6. Recomendações

Analisando os modelos de governança dos diferentes de casos de estudo, pôde identificar-se dois principais aspetos únicos à governança das áreas protegidas de âmbito nacional em Portugal e que poderiam ser alterados: a falta de flexibilidade na governança e a inexistência de órgãos de governança específicos a cada área protegida.

6.1. Abandono de uma abordagem *one-size-fits-all*

Relativamente ao primeiro aspeto, todas as tipologias de áreas protegidas de âmbito nacional, (com a exceção dos monumentos naturais), independentemente das suas particularidades, possuem exatamente o mesmo modelo de governança, havendo apenas uma maior liberdade de determinação do modelo de governança no caso das áreas protegidas de âmbito regional e local.

Não existe um modelo de governança ideal para toda e qualquer área protegida. Cada área protegida existe num contexto social, político, cultural e ambiental específico e enfrenta diferentes desafios, e todas estas particularidades devem ser tidas em conta aquando pensada a governança (Andrade e Rhodes, 2012; Voll e Luthe, 2014; Hammer *et al.*, 2016; Siltanen *et al.*, 2022). Deste modo, Portugal não deveria ter uma abordagem *one-size-fits-all*, permitindo diversidade na governança (Siltanen *et al.*, 2022), nomeadamente quando esta é requisitada pelos responsáveis por determinada área protegida. Pode, inclusive, esperar-se que surja alguma variedade nos modelos de governança tendo em conta que, no caso das áreas protegidas de âmbito regional e local, que desfrutam de uma maior abertura para a utilização de diferentes arranjos, o mesmo acontece.

6.2. Existência de órgãos de governança específicos às áreas protegidas

No que toca à questão da inexistência de órgãos de governança específicos em qualquer área protegida, acredita-se que os mesmos deviam existir nas áreas protegidas em que o mesmo se considere necessário¹¹⁴. A extinção das Comissões Diretivas, em 2007, e a agregação da governança das áreas protegidas em 5 Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas (e posteriormente 5 Departamentos de Conservação da Natureza e das Florestas) foi justificada como se tratando de uma tentativa de melhoria da eficácia e de inverter o ciclo de degradação e desinvestimento na conservação da natureza (Subcapítulo 2.2). No entanto, realizou-se num contexto de perda de *status* e de técnicos e dificuldades financeiras do ICN (atual ICNF), que se iniciou no início dos anos 2000 e foi exacerbada pela crise financeira de 2007-2008 (Pinto e Partidário, 2012; Iannuzzi, Santos e Mourato, 2020). Esta reforma afastou assim os gestores das áreas protegidas do território que governam e eliminou os canais diretos que permitiam às autoridades locais participar na tomada de decisão (Fonseca, 2020; Iannuzzi, Santos e Mourato, 2020), não aparentando ter sido eficaz no alcance dos seus objetivos.

Apesar de Portugal ser um país pequeno (o mais pequeno dos casos de estudo), as Direções Regionais e os respetivos Diretores estão responsáveis por áreas protegidas heterogéneas, com preocupações diferentes. Assim, as Direções acumulam demasiadas competências na mesma organização, face à deficiência de recursos financeiros, humanos e materiais, sendo que alguns dos inquiridos no contexto do último parecer do CNADS relatam “*situações práticas de abandono do património natural e edificado*” (CNADS, 2021). Adicionalmente, a necessidade de existência de órgãos

¹¹⁴ Estes nunca foram considerados necessários nos Monumentos Naturais, por exemplo, e, como tal, pode assumir-se não serem necessários, face à reduzida dimensão destas áreas.

de governança específicos à área protegida, com membros devidamente treinados (Hammer *et al.*, 2016), e uma gestão de proximidade torna-se mais premente, em virtude do contexto sociocultural das áreas protegidas portuguesas, que muitas vezes procuram a manutenção de paisagens naturais humanizadas (Iannuzzi, Santos and Mourato, 2020). Como tal, considera-se benéfica a regressão a um modelo semelhante ao encontrado antes de 2007, em que as áreas protegidas possuíam um órgão executivo próprio, com a possibilidade de um mesmo organismo gerir também um número pequeno de áreas que sejam próximas e possuam características semelhantes.

6.3. Continuação do investimento na governança compartilhada

Considera-se, também, que deve continuar a existir um investimento na governança compartilhada, seja esta governança colaborativa, com a existência de órgãos de participação social, ou governança conjunta, com a extensão do modelo de cogestão (com as devidas alterações necessárias). Aliás, a instituição da cogestão demonstra a procura de abertura da governança a novos atores e, ao mesmo tempo, a colisão desta inovação com a herança institucional centralizada portuguesa (Iannuzzi, Santos e Mourato, 2020), sendo que o modelo só concerne à área da valorização, sensibilização e comunicação.

Como referido anteriormente, as áreas protegidas portuguesas, tal como na Europa em geral, são marcadas pela ação antropogénica resultante das atividades humanas tradicionais (Pereira da Silva, 2000; Iannuzzi, Santos e Mourato, 2020) e em Portugal, a maioria do território em que se situam as áreas protegidas trata-se de propriedade privada (Iannuzzi, Santos e Mourato, 2020; CNADS, 2021). Estas áreas são zonas rurais que enfrentam graves problemas, tal como o envelhecimento da população, o abandono dos campos, a dificuldade de escoamentos das produções e a quebra de rendimentos (Pereira da Silva, 2000). Desta forma, sendo as populações residentes as responsáveis pela manutenção da paisagem, estes problemas afetam, conseqüentemente, a conservação da natureza e a gestão eficaz das áreas protegidas. Existem provas de que a participação local contribui para o sucesso das áreas protegidas (Huber, Newig e Loos, 2023), uma vez que influencia positivamente a perceção e o nível de apoio às áreas protegidas (Andrade e Rhodes, 2012; Iannuzzi, Santos e Mourato, 2020; Jones *et al.*, 2022), ou seja, aumentando a conformidade com as regras e restrições e, simultaneamente, trazendo benefícios sociais e económicos para as comunidades locais (Jones *et al.*, 2022).

Deve, por isso, estimular-se a participação social, das comunidades residentes e proprietários de terras, assim como de outros *stakeholders*. Além disso, apesar de a participação ser um fator importante para a legitimidade da governança das áreas protegidas, não basta falar simplesmente em participação. É necessário que os papéis e responsabilidades de todos os intervenientes sejam claramente definidos e acordados, uma vez que lacunas na adequação institucional podem comprometer os resultados (Siltanen *et al.*, 2022; Huber, Newig e Loos, 2023) e, mesmo assim, este tipo de projetos já falhou, uma vez que a participação dos *stakeholders* traz um maior nível de complexidade à tomada de decisão (Hammer e Siegrist, 2016). Em particular, há que ter ressalvas quanto à estrutura dos Conselhos Estratégicos. Ao analisar a governança no Parque Natural de Sant Llorenç del Munt i l'Obac, Maestre-Andrés, Calvet-Mir e Apostolopoulou (2018), verificaram que existem riscos associados a órgãos participativos heterogêneos, em que podem gerar-se relações de poder desiguais entre os participantes, com a monopolização do órgão pelos setores turísticos e outros interesses económicos, em detrimento dos *stakeholders* ligados à conservação. Assim, devem haver esforços significativos por parte dos gestores das áreas protegidas para compreender estas dinâmicas, uma vez que os órgãos participativos podem aparentar, superficialmente, favorecer o envolvimento de todos os atores e legitimar a governança,

quando na verdade excluem atores sociais importantes para a gestão da área (Maestre-Andrés, Calvet-Mir e Apostolopoulou, 2018).

Acima de tudo, e independentemente das recomendações aqui realizadas, é essencial a avaliação regular da qualidade da governança, de modo a, com base nas conclusões retiradas, poder adaptar e melhorá-la. Este deve ser uma prática permanente, até porque os contextos em que as áreas protegidas existem, as pressões que as mesmas enfrentam encontram-se em constante evolução.

Contudo, é de ressaltar que a falta de financiamento e investimento nas áreas protegidas em Portugal (Fonseca, 2020), e a conseqüente carência em recursos humanos, dificultam a gestão e colocam em causa quaisquer resultados positivos (Wallner, Willi e Hammer, 2017), nomeadamente os que advenham da melhoria da governança. E este é um problema global no que toca às áreas protegidas e à conservação da natureza (Appleton *et al.*, 2022).

7. Conclusão

O trabalho procurou analisar a governança das áreas protegidas em Portugal e em três outros casos de estudo, Espanha, França e Itália, e em particular confrontar as recomendações feitas pelo CNADS ao Governo português, na sua reflexão relativa à governança das áreas protegidas (CNADS, 2021), com as práticas existentes nestes países. Para este efeito foram analisados os modelos de governança e identificados os tipos de governança.

Através da análise dos modelos de governança de Portugal, Espanha, França e Itália foi possível verificar que, de facto, existe alguma diversidade nos modelos de governança, nomeadamente entre tipologias de áreas protegidas ou entre regiões dentro de um mesmo país. Relativamente aos tipos de governança, tal como esperado, encontrou-se governança por governos e governança partilhada, sendo a última a mais encontrada, o que reflete a tendência de envolver diferentes organizações na governança, para além dos governos. Verificou-se alguma coincidência entre Portugal-Espanha e França-Itália, contudo, a divergência mais marcada é encontrada entre Portugal e os restantes casos de estudo.

A principal conclusão retirada é a de que existe uma clara divergência entre Portugal e os restantes casos de estudo em dois aspetos: a falta de flexibilidade na governança e a inexistência de órgãos de governança específicos às áreas protegidas no que se refere às áreas protegidas de âmbito nacional. Deste modo, os resultados obtidos corroboraram, em parte, o já anteriormente defendido pelo CNADS, de que as sugestões propostas pelo conselho são prática comum noutros países, com a ressalva de que estas práticas não são aplicadas em todas as áreas protegidas dos casos de estudo. Existe também um grande nível de coincidência entre as recomendações do CNADS e as práticas encontradas em Espanha, França e Itália, sendo que apenas a primeira recomendação não está presente de todo nos casos, fruto da estrutura administrativa e da natureza do estado em cada caso de estudo. Contudo, Espanha, França e Itália permitem uma maior flexibilidade da governança e, conseqüentemente, apesar de existirem direções sob a forma de um órgão colegial e governança partilhada, isto não acontece em todas as áreas protegidas.

Face a estas observações, foram sugeridas algumas possibilidades de melhoria da governança, tal como a reinstalação de órgãos específicos à área protegida e a abertura à possibilidade de utilização de diferentes modelos de governança, consoante as necessidades dos mesmos.

A investigação baseou-se na análise da legislação e, quando necessário, na documentação específica a determinadas áreas protegidas, assim como nos *websites* e outros documentos específicos provenientes das organizações estudadas. Deste modo, os resultados são relativos ao codificado na lei, com a salvaguarda de que, por esse motivo, podem existir discrepâncias entre o codificado na lei e a realidade material. Por exemplo, apesar de o Regime Jurídico Português definir a governança colaborativa como o modelo de governança para as áreas protegidas, o CNADS verificou já que os Conselhos Estratégicos não estão a funcionar (CNADS, 2021), de modo que, na prática, poderemos encontrar Governança por Governos num grande número destas áreas. A necessidade de foco num número limitado de tipologias de áreas protegidas pode também não proporcionar uma imagem completa da realidade da governança nestes casos.

No que diz respeito à tipologia da UICN, apesar da sua utilização ser generalizada, esta possui também algumas falhas, nomeadamente o facto de uma área protegida poder ser caracterizada por diferentes tipos de governança (Paterson, 2010), de modo que a adaptação da tipologia procurou colmatar esta limitação. A classificação como um determinado tipo de governança pode também encapsular bastante variedade. Por exemplo, numa área classificada como possuindo governança

colaborativa, os órgãos de governança podem possuir diferentes níveis de influência no processo de tomada de decisão (Iannuzzi, Santos e Mourato, 2020). Contudo, considera-se que a análise dos modelos de governança amenizou este problema.

No entanto, exercícios comparativos como o realizado neste trabalho, apesar de possuir estas limitações, são úteis, não só porque são ainda raros no campo da governança, como também porque possibilitam que áreas protegidas dentro destes casos possam aprender umas com as outras, e adotar práticas que considerem benéficas (Weixlbaumer *et al.*, 2015). Assim, tratando-se este de um campo de investigação relativamente recente, e com base na investigação e nas limitações encontradas ao longo do desenvolvimento do trabalho, existem diversas possibilidades de investigação. O desenvolvimento de análises comparativas, com a disponibilidade de recursos mais extensivos, podem permitir identificar quais os modelos de governança mais indicados para determinadas circunstâncias, nomeadamente para diferentes tipologias de áreas protegidas. A avaliação da governança é também um ramo extremamente importante para o encontro de melhores práticas e para a melhoria constante da governança nas áreas protegidas.

Com a passagem da governação para a governança, e a abertura dos processos de decisão a uma série de novas entidades, torna-se também bastante importante aprofundar o conhecimento acerca da participação e dos arranjos participativos, permitindo uma relação harmoniosa entre diferentes grupos de *stakeholders*, desde cientistas, comunidades locais e as atividades económicas ali desenvolvidas, tais como o turismo.

8. Referências Bibliográficas

- Andrade, G.S. and Rhodes, J.R. (2012) ‘Protected areas and local communities: an inevitable partnership toward successful conservation strategies?’, *Ecology and society*, 17(4).
- Appleton, M.R. *et al.* (2022) ‘Protected area personnel and ranger numbers are insufficient to deliver global expectations’, *Nature Sustainability*, 5(12), pp. 1100–1110. Available at: <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00970-0>.
- Bennett, N.J. and Satterfield, T. (2018) ‘Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis’, *Conservation Letters*, 11(6), p. e12600. Available at: <https://doi.org/10.1111/conl.12600>.
- Bevir, M. (2012) *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. Available at: <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199606412.001.0001>.
- Borrini, G. *et al.* (2004) *Sharing power: learning-by-doing in co-management of natural resources throughout of the world*. IUCN. Available at: <https://portals.iucn.org/library/node/8547> (Accessed: 10 July 2023).
- Borrini-Feyerabend, G. *et al.* (2017) *Governança de Áreas Protegidas: Da compreensão à ação*. Gland, Suíça: IUCN.
- Borrini-Feyerabend, G. and Hill, R. (2015) ‘Governance for the Conservation of Nature’, in *Protected Area Governance and Management*, pp. 170–205. Available at: <https://doi.org/10.22459/PAGM.04.2015.07>.
- Bridge, G. and Perreault, T. (2009) ‘Environmental Governance’, in *A Companion to Environmental Geography*. John Wiley & Sons, Ltd, pp. 475–497. Available at: <https://doi.org/10.1002/9781444305722.ch28>.
- Cifuentes A., M., Izurieta V., A. and Faria, H.H. de (2000) *Measuring protected area management effectiveness*. IUCN. Available at: <https://portals.iucn.org/library/node/9590> (Accessed: 27 March 2023).
- CNADS (2016) *Reflexão sobre o Modelo de Gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas*. Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Lisboa.
- CNADS (2021) *Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no quadro do Pacto Ecológico Europeu*. Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Lisboa.
- CNADS (no date) *Historial*. Available at: https://www.cnads.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=54 (Accessed: 22 July 2023).
- Dearden, P., Bennett, M. and Johnston, J. (2005) ‘Trends in Global Protected Area Governance, 1992–2002’, *Environmental Management*, 36(1), pp. 89–100. Available at: <https://doi.org/10.1007/s00267-004-0131-9>.
- Direction générale de l’aménagement, du logement et de la nature (DGALN) (2023) *Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires*. Available at: <https://www.ecologie.gouv.fr/direction-generale-lamenagement-du-logement-et-nature-dgaln> (Accessed: 16 November 2023).
- Dudley, N. (2013) *Guidelines for applying protected area management categories including IUCN WCPA best practice guidance on recognising protected areas and assigning management categories*

and governance types. Available at: <https://www.iucn.org/resources/publication/guidelines-applying-protected-area-management-categories-including-iucn-wcpa> (Accessed: 21 July 2023).

European Commission, Directorate-General for Environment (2021) *EU biodiversity strategy for 2030 : bringing nature back into our lives*. Publications Office of the European Union. Available at: <https://doi.org/doi/10.2779/677548>.

European Environment Agency *et al.* (2012) *Protected areas in Europe – An overview*. Publications Office. Available at: <https://doi.org/10.2800/55955>.

Fédération des Parcs naturels régionaux de France (2014) ‘Les syndicats mixtes des Parcs naturels régionaux’. Fédération des Parcs naturels régionaux de France. Available at: <https://www.parc-naturels-regionaux.fr/mediatheque/ressources/les-syndicats-mixtes-des-parcs-naturels-regionaux>.

Fonseca, C.I.M. da (2020) *Áreas protegidas resilientes e a importância do sistema de governança em Portugal*. doctoralThesis. Available at: <https://run.unl.pt/handle/10362/100501> (Accessed: 25 October 2022).

Gervasoni, V. and Martinez (Dir^o), C. (2008) *Gouvernance et biodiversité. Etude comparative*. Comité français de l’UICN, Paris. Available at: <https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/210315/gouvernance-et-biodiversite-etude-comparative> (Accessed: 6 November 2023).

Giunta esecutiva (no date) *Parco Nazionale del Pollino*. Available at: <https://parconazionalepollino.it/l-ente-parco/gli-organismi/giunta-esecutiva> (Accessed: 15 September 2023).

Glowka, L. *et al.* (1994) ‘A guide to the Convention on Biological Diversity’. Available at: <https://policycommons.net/artifacts/1373501/a-guide-to-the-convention-on-biological-diversity/1987728/> (Accessed: 9 January 2023).

Graham, J., Amos, B. and Plumtre, T. (2003) ‘Governance principles for protected areas in the 21st century’.

Gray, B. (1985) ‘Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration’, *Human Relations*, 38(10), pp. 911–936. Available at: <https://doi.org/10.1177/001872678503801001>.

Hammer, T. *et al.* (2012) ‘Societal research perspectives on protected areas in Europe’, *eco.mont*, 4, p. 5. Available at: <https://doi.org/10.1553/eco.mont-4-1s5>.

Hammer, T. *et al.* (2016) ‘Parks challenging regional and global change-An attempt at a synthesis’, *Parks of the Future: Protected Areas in Europe Challenging Regional and Global Change*, pp. 265–272.

Hammer, T. and Siegrist, D. (2016) ‘Regional change management and collaborative regional governance as approaches tackling regional and global change in parks? Lessons learned from the Swiss model of parks of national significance’, *Hammer, T., Mose, I., Siegrist, D., & N. Weixlbaumer (eds.), Parks of the Future. Protected Areas in Europe Challenging Regional and Global Change. München*, pp. 85–100.

Hockings, M., Leverington, F. and Cook, C. (2015) ‘Protected Area Management Effectiveness’, in G.L. Worboys *et al.* (eds) *Protected Area Governance and Management*. ANU Press, pp. 889–928. Available at: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1657v5d.35> (Accessed: 11 January 2023).

Hockings, M., Stolton, S. and Dudley, N. (2004) ‘Management Effectiveness: Assessing Management of Protected Areas?’, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 6(2), pp. 157–174. Available at: <https://doi.org/10.1080/1523908042000320731>.

- Hongslo, E. *et al.* (2016) ‘Decentralization of conservation management in Norway and Sweden—different translations of an international trend’, *Society & Natural Resources*, 29(8), pp. 998–1014.
- Huber, J.M., Newig, J. and Loos, J. (2023) ‘Participation in protected area governance: A systematic case survey of the evidence on ecological and social outcomes’, *Journal of Environmental Management*, 336, p. 117593.
- Iannuzzi, G. (2016) ‘Private Protected Areas as policy instruments to tackle environmental challenges: discussing potentialities and pitfalls’, *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, 1(10), pp. 189–206. Available at: <https://doi.org/10.17127/got.v1i10.363>.
- Iannuzzi, G., Santos, R. and Mourato, J.M. (2020) ‘The involvement of non-state actors in the creation and management of protected areas: insights from the Portuguese case’, *Journal of Environmental Planning and Management*, 63(9), pp. 1674–1694. Available at: <https://doi.org/10.1080/09640568.2019.1685475>.
- ICNF (2021) *Plano de Atividades 2021 – Revisão outubro 2021*. Lisboa: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF). Available at: <https://www.icnf.pt/api/file/doc/69bdaa4aac57baa>.
- Jacobi, P.R. and Sinisgalli, P.A. de A. (2012) ‘Governança ambiental e economia verde’, *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(6), pp. 1469–1478. Available at: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000600011>.
- Jesuino, J.C. (2002) ‘Latin europe cluster: from South to North’, *Journal of World Business*, 37(1), pp. 81–89. Available at: [https://doi.org/10.1016/S1090-9516\(01\)00076-1](https://doi.org/10.1016/S1090-9516(01)00076-1).
- Jones, N. *et al.* (2022) ‘Understanding public support for European protected areas: a review of the literature and proposing a new approach for policy makers’, *Land*, 11(5), p. 733.
- Jones-Walters, L. and Čivić, K. (2013) ‘European protected areas: Past, present and future’, *Journal for Nature Conservation*, 21(2), pp. 122–124. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jnc.2012.11.006>.
- Landovsky, G. and Mendes, J.F.G. (no date) ‘As áreas protegidas em Portugal’, p. 12.
- Lemos, M.C. and Agrawal, A. (2006) ‘Environmental Governance’, *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), pp. 297–325. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>.
- Lockwood, M. (2010) ‘Good governance for terrestrial protected areas: A framework, principles and performance outcomes’, *Journal of Environmental Management*, 91(3), pp. 754–766. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.10.005>.
- Maestre-Andrés, S., Calvet-Mir, L. and Apostolopoulou, E. (2018) ‘Unravelling stakeholder participation under conditions of neoliberal biodiversity governance in Catalonia, Spain’, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(7), pp. 1299–1318. Available at: <https://doi.org/10.1177/2399654417753624>.
- Matias, J.O. (2009) ‘Análise comparativa de modelos de gestão de áreas protegidas em países da União Europeia’. Available at: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/1438> (Accessed: 17 June 2022).
- Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires (2023) *Politique des sites, Ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires*. Available at: <https://www.ecologie.gouv.fr/politique-des-sites> (Accessed: 5 September 2023).
- Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des territoires, Ministère de la Transition Énergétique, and Ministère de la Mer (2023) ‘Les Établissements Publics Nationaux’. Available at:

- https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/recueil_etablissements_publics_2023.pdf (Accessed: 30 August 2023).
- Nogueira, S., Jayantilal, S. and Jorge, S.F. (2022) ‘Governance issues in protected areas: The case of Peneda-Gerês National Park’, in *International Conference on Tourism Research*, pp. 273–277.
- Nolte, C. *et al.* (2010) ‘Protected Area Management Effectiveness Assessments in Europe’.
- Paterson, A. (2010) ‘Clearing or clouding the discourse - a South African perspective on the utility of the IUCN protected areas governance typology’, *South African Law Journal*, 127(3), pp. 490–514. Available at: <https://doi.org/10.10520/EJC53930>.
- Pereira da Silva, C. (2000) ‘Áreas protegidas em Portugal: que papel? Conservação versus desenvolvimento’, *Áreas protegidas em Portugal: que papel? Conservação versus desenvolvimento*, (2), pp. 27–44.
- Phillips, A. (2003) ‘Turning Ideas on Their Head: The New Paradigm For Protected Areas’, *The George Wright Forum*, 20(2), pp. 8–32.
- Pinto, B. and Partidário, M. (2012) ‘The History of the Establishment and Management Philosophies of the Portuguese Protected Areas: Combining Written Records and Oral History’, *Environmental Management*, 49(4), pp. 788–801. Available at: <https://doi.org/10.1007/s00267-012-9820-y>.
- Prato, T. and Fagre, D.B. (2020) ‘Protected Area Management’, in *Landscape and Land Capacity*. 2nd edn. CRC Press.
- Pridham, G. (1994) ‘National environmental policy-making in the European framework: Spain, Greece and Italy in comparison’, *Regional Politics and Policy*, 4(1), pp. 80–101. Available at: <https://doi.org/10.1080/13597569408420888>.
- Queirós, M. (2002) ‘O ambiente nas políticas públicas em Portugal’, *Finisterra*, 37(73). Available at: <https://doi.org/10.18055/Finis1607>.
- Réserve Naturelle Baie de Saint-Brieuc (no date) ‘Le Conseil scientifique de la Réserve naturelle’. Available at: https://www.reservebaiedesaintbrieuc.com/fileadmin/RESERVE_DE_LA_BAIE/DOCUMENTATION/dossier_lettre/Conseil-Scientifique.pdf.
- RNF, *une association pour les réserves naturelles* (no date) *Réserves Naturelles de France*. Available at: <https://www.reserves-naturelles.org/rnf> (Accessed: 2 November 2023).
- Rodríguez-Rodríguez, D. (2012) *New Issues on Protected Area Management, Protected Area Management*. IntechOpen. Available at: <https://doi.org/10.5772/48269>.
- Schreurs, M. (2004) ‘Environmental Protection in an Expanding European Community: Lessons from Past Accessions’, *Environmental Politics*, 13(1), pp. 27–51. Available at: <https://doi.org/10.1080/09644010410001685128>.
- Sekhran, A. *et al.* (2010) ‘Protected areas for the 21st century: lessons from UNDP/GEF’s Portfolio’, *undefined* [Preprint]. Available at: <https://www.semanticscholar.org/paper/Protected-areas-for-the-21st-century%3A-lessons-from-Sekhran-Dinu/18698ea239362807caec24fc4dc27847a71eced6> (Accessed: 17 June 2022).
- Siltanen, J. *et al.* (2022) ‘Diversity in Protected Area Governance and Its Implications for Management: An Institutional Analysis of Selected Parks in Iceland’, *Land*, 11(2), p. 315.

Souza, J.V.C. de (2013) *Congressos Mundiais de Parques Nacionais da UICN (1962-2003): registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza*. Universidade de Brasília.

Stanciu, E. and Ioniță, A. (2014) ‘Governance of protected areas in Eastern Europe: overview on different governance types, case studies and lessons learned.’, *BfN - Skripten (Bundesamt für Naturschutz)* [Preprint], (No.360). Available at: <https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20143220180> (Accessed: 17 June 2022).

Stanila, C. (2017) ‘Protected Natural Areas - Pillars of Sustainable Development from Government to Governance’, *Revista de turism - studii si cercetari in turism / Journal of tourism - studies and research in tourism*, 23(23). Available at: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:scm:rdtusv:v:23:y:2017:i:23:p:6>.

Tavares, B.R. (2013) *O ambiente e as políticas ambientais em Portugal: contributos para uma abordagem histórica*. masterThesis. Available at: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/2757> (Accessed: 25 October 2022).

Villes-portes et métropoles (no date) *Parc Naturel Régional de Lorraine*. Available at: <https://www.pnr-lorraine.com/comprendre/le-fonctionnement/collectivites-adherentes/villes-portes-et-metropoles/> (Accessed: 4 November 2023).

Voll, F. and Luthe, T. (2014) ‘A systemic perspective on sustainable governance of protected areas’, *eco. mont*, 6, pp. 15–22.

Wallner, A., Willi, Y. and Hammer, T. (2017) ‘We are the political landscape—Governance in European protected areas. Report on the tutorial held at the EUROPARC Conference 2016’, *Eco. mont-journal on protected mountain areas research*, 9(1), pp. 40–41.

Weixlbaumer, N. *et al.* (2015) ‘Participation and regional governance. A crucial research perspective on protected areas policies in Austria and Switzerland’, *Nature Policies and Landscape Policies: Towards an Alliance*, pp. 207–215.

8.1. Legislação Consultada

3.1.1 Portugal

Aviso n.º 16052/2010, de 11 de agosto, DR 2.ª série
Aviso n.º 16052/2010, de 11 de agosto, DR 2.ª série
Aviso n.º 17821/2009, de 12 de outubro, DR 2.ª série
Aviso n.º 20717/2010, de 18 de outubro, DR 2.ª série
Aviso n.º 26026/2010, de 14 de dezembro
Aviso n.º 2682/2017, DR n.º 53/2017, 2ª série, de 15 de março
Aviso n.º 6151/2014, D.R. 2.ª série - N.º 95 - 16 de maio
Decreto n.º 4/78 de 11 de janeiro
Decreto n.º 19/97, de 5 de maio
Decreto n.º 20/97, de 7 de maio
Decreto Regulamentar n.º 12/96, de 22 de outubro
Decreto Regulamentar n.º 82/2007, de 3 de outubro
Decreto Regulamentar n.º 7/2009, de 20 de maio
Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto
Decreto-Lei n.º 135/2012 de 29 de junho
Decreto-Lei n.º 136/2004, de 3 de junho
Decreto-Lei n.º 136/2007 de 27 de abril
Decreto-Lei n.º 136/2007 de 27 de abril
Decreto-Lei n.º 187/71, de 8 de maio
Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de janeiro
Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de agosto
Decreto-Lei n.º 43/2019 de 29 de março
Decreto-Lei n.º 550/75 de 30 de setembro
Decreto-Lei n.º 613/76 de 27 de julho
Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho
Decreto-Lei n.º 43/2019 de 29 de março
Decreto-Lei n.º 193/93, de 24 de maio
Decreto-Lei n.º 49/83, de 31 de janeiro
Despacho n.º 835/2022, de 20 de janeiro
Despacho n.º 836/2022, de 20 de janeiro
Despacho n.º 9662/2022, de 5 de agosto
Edital n.º 1073/2019, de 26 de setembro
Edital n.º 1169/2015, de 22 de dezembro
Lei de Bases do Ambiente de 1987
Lei n.º 9/70, de 19 de junho
Portaria 530/2007, de 30 de abril
Regulamento n.º 364-A/2013, de 24 de setembro
Regulamento n.º 82/2009, de 12 de fevereiro - DR 2.ª série

3.1.2 Espanha

Constituição de Espanha

Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julho, do Governo de Aragão, que aprova o texto revisto da Lei de Espaços Protegidos de Aragão

Decreto Real 1055/1995, de 23 de junho

Decreto Real 500/2020, de 28 de abril

Despacho AAA/38/2016, de 18 de janeiro, que estabelece a composição, funções e funcionamento do Comité de Colaboração e Coordenação dos Parques Nacionais, das Comissões de Coordenação e do Comité Científico dos Parques Nacionais

Lei 1/1991, de 30 de janeiro, sobre os espaços naturais e o regime urbanístico das zonas de proteção especial das Ilhas Baleares

Lei 1/2007, de 2 de março, de declaração do Parque Nacional de Monfragüe

Lei 11/1994, de 27 de dezembro, relativa aos espaços naturais protegidas da Comunidade Valenciana

Lei 12/1985, de 13 de junho, sobre Espaços Naturais

Lei 14/1991, de 29 de abril, de criação do Parque Nacional Marítimo-Terrestre do Arquipélago de Cabrera.

Lei 15/2002, de 1 de julho, pela qual se declara o Parque Nacional marítimo-terrestre das Ilhas Atlânticas da Galiza

Lei 16/1995, de 30 de maio, de declaração do Parque Nacional dos Picos da Europa

Lei 2/1989, de 18 de julho, pela qual se aprova o Inventário de Espaços Naturais Protegidos de Andaluzia e se estabelecem medidas adicionais para a sua proteção

Lei 2/2023, de 31 de janeiro, sobre a Biodiversidade e o Património Natural de La Rioja

Lei 25/1980, de 3 de maio, sobre reclassificação do Parque Nacional das Tablas de Daimiel

Lei 3/1999, de 11 de janeiro, pela qual se cria o Parque Nacional de Serra Nevada

Lei 30/2014, de 3 de dezembro

Lei 33/1995, de 20 de novembro de 1995, de declaração do Parque Nacional de Cabañeros.

Lei 4/1981, de 25 de março, de reclassificação do Parque Nacional de La Caldera de Taburiente

Lei 4/1992, de 30 de julho, de Ordenamento e Proteção do Território da Região da Múrcia

Lei 4/2006, de 19 de maio, sobre a Conservação da Natureza de Cantábria

Lei 4/2015, de 24 de março, do Património Natural de Castela e Leão

Lei 4/2017, de 13 de julho, sobre o Solo e os Espaços Naturais Protegidos das Ilhas Canárias

Lei 42/2007, de 13 de dezembro

Lei 5/1981, de 25 de março, de reclassificação do Parque Nacional de Teide

Lei 5/1991, de 5 de abril, sobre a Proteção dos Espaços Naturais

Lei 5/2019, de 2 de agosto, sobre o património natural e a biodiversidade da Galiza

Lei 52/1982, de 13 de julho, de reclassificação e ampliação do Parque Nacional de Ordesa e Monte Perdido

Lei 7/1988, de 30 de março, de reclassificação do Parque Nacional de Aigüestortes e Lago de Sant Maurici.

Lei 7/2013, de 25 de junho, de declaração do Parque Nacional da Serra de Guadarrama

Lei 8/1998, de 26 de junho, de Conservação da Natureza e dos Espaços Naturais da Extremadura

Lei 9/1999 de 26 de maio, sobre a Conservação da Natureza

Lei 9/2021, de 1 de julho, de declaração do Parque Nacional da Serra das Neves

Lei 9/2021, de 15 de novembro, sobre a conservação do património natural do País Basco

Lei 91/1978, de 28 de dezembro, do Parque Nacional de Doñana

Lei Foral 9/1996, de 17 de junho, dos Espaços Naturais de Navarra

3.1.3 França

Circular de 04/05/12 sobre a classificação e a renovação da classificação dos parques naturais regionais e a aplicação das suas cartas

Código do Ambiente (Livro III – Título III e IV)

Código Geral das Coletividades Territoriais

Decreto n.º 2009-235 de 27 de fevereiro de 2009

Decreto n.º 2022-1024, de 20 de julho de 2022

Estatutos da Federação de Parques Naturais Regionais de França (18/11/2020)

Estatutos do Sindicato Misto de Desenvolvimento e Gestão do Parque Natural Regional de Aubrac

Lei n.º 2002-276 de 27 de fevereiro de 2002

Reunião do Conselho de Administração de 10 de março de 2021, Deliberação n.º 2021-08

3.1.4 Itália

Constituição da República Italiana

Decreto 27 abril 2010

Decreto do Presidente da República 24 de julho de 1977, n.616

Decreto do Presidente do Conselho de Ministros 29 julho 2021, n. 128

Decreto Legislativo 19 de agosto 2016, n.177

Lei n. 349 de 8 de julho de 1986

Lei n. 394, de 6 dezembro de 1991

Lei Provincial n.11 de 23 de maio de 2007 (Trento)

Lei Provincial n.7 de 12 de março de 1981 (Bolzano-Alto Adige)

Lei regional n. 12 de 22 de fevereiro de 1995 (Ligúria)

Lei regional n. 19 de 24 de julho de 1997 (Puglia)

Lei regional n. 22 de 24 de maio de 2023 (Calabria)

Lei regional n. 23 de 20 de outubro de 2004 (Molise)

Lei regional n. 28 de 28 de junho de 1994 (Basilicata)

Lei regional n. 29 de 6 de outubro de 1997 (Lazio)

Lei regional n. 30 de 19 de março de 2015 (Toscana)

Lei regional n. 31 de 7 de junho de 1989 (Sardenha)

Lei regional n. 33 de 1 de setembro de 1993 (Campânia)

Lei regional n. 38 de 21 de junho de 1996 (Abruzzo)

Lei regional n. 9 de 3 de março de 1995 (Umbria)

Lei regional n.15 de 28 de abril de 1994 (Marche)

Lei regional n.19 de 29 de junho de 2009 (Piemonte)

Lei regional n.23 de 26 de junho de 2018 (Veneto)

Lei regional n.30 de 30 de julho de 1991 (Vale de Aosta)

Lei regional n.42 de 30 de setembro de 1996 (Friuli Veneza Giulia)

Lei regional n.6 de 17 de fevereiro de 2005 (Emília-Romanha)

Lei regional n.86 de 30 de novembro de 1983 (Lombardia)

Lei regional n.98 de 6 de maio de 1981 (Sicília)

8.2. Websites Consultados

Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía. Disponível em: <https://www.agenciamedioambienteayagua.es/>

Arma dei Carabinieri. Disponível em: <https://www.carabinieri.it/>

Castilla-La Mancha. Disponível em: <https://www.castillalamancha.es/>

Comunidad de Madrid. Disponível em: <https://www.comunidad.madrid/>

Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://www.cnads.pt/>

Generalitat de Catalunya. Disponível em: <https://govern.cat/gov>

Generalitat Valenciana. Disponível em: <https://www.gva.es/va/inicio/presentacion>

Gobierno de Aragon. Disponível em: <https://www.aragon.es/>

Gobierno de Canarias. Disponível em: <https://www.gobiernodecanarias.org/principal/>

Gobierno de Cantabria. Disponível em: <https://www.cantabria.es/>

Gobierno de La Rioja. Disponível em: <https://web.larioja.org/>

Gobierno de Navarra. Disponível em: <https://www.navarra.es/es/gobierno-de-navarra>

Gobierno Vasco. Disponível em: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/inicio/>

Govern Illes Balears. Disponível em: <https://www.caib.es/govern/index.do?lang=es>

ICNF. Disponível em: <https://www.icnf.pt/>

Junta da Andalucía. Disponível em: <https://www.juntadeandalucia.es/>

Junta de Castilla y León. Disponível em: <https://gobierno.jcyl.es/web/es/gobierno-castilla-leon.html>

Juntaex.es. Disponível em: <https://www.juntaex.es/>

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires. Disponível em: <https://www.ecologie.gouv.fr/>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Disponível em: <https://www.miteco.gob.es/es.html>

Ministero dell' Ambiente e della Sicurezza Energetica. Disponível em: <https://www.mase.gov.it/>

Office Français de la Biodiversité. Disponível em: <https://www.ofb.gouv.fr/>

Parc naturel regional de l'Aubrac. Disponível em: <https://www.parc-naturel-aubrac.fr/>

Parcs naturels régionaux de France. Disponível em: <https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/>

Principado de Asturias. Disponível em: <https://www.asturias.es/>

Provincia Autonoma Bolzano-Alto Adige. Disponível em: <https://home.provincia.bz.it/it/home>

Provincia Autonoma di Trento. Disponível em: <https://www.provincia.tn.it/>

Región de Murcia. Disponível em: <https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1&IDTIPO=180>

Regione Abruzzo. Disponível em: <https://www.regione.abruzzo.it/>

Regione Autonoma della Sardegna. Disponível em: <https://www.regione.sardegna.it/>

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Disponível em: <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/>

Regione Autonoma Valle d'Aosta. Disponível em: <https://www.regione.vda.it/>

Regione Basilicata. Disponível em: <https://www.regione.basilicata.it/>

Regione Calabria. Disponível em: <https://www.regione.calabria.it/website/>

Regione Campania. Disponível em: <https://www.regione.campania.it/>

Regione del Veneto. Disponível em: <https://www.regione.veneto.it/>

Regione Emilia-Romagna. Disponível em: <https://www.regione.emilia-romagna.it/>

Regione Lazio. Disponível em: <https://www.regione.lazio.it/>

Regione Liguria. Disponível em: <https://www.regione.liguria.it/>

Regione Lombardia. Disponível em: <https://www.regione.lombardia.it/>
Regione Marche. Disponível em: <https://www.regione.marche.it/>
Regione Molise. Disponível em: <https://www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1>
Regione Piemonte. Disponível em: <https://www.regione.piemonte.it/web/>
Regione Puglia. Disponível em: <https://www.regione.puglia.it/>
Regione Siciliana. Disponível em: <https://www.regione.sicilia.it/>
Regione Toscana. Disponível em: <https://www.regione.toscana.it/>
Regione Umbria. Disponível em: <https://www.regione.umbria.it/home>
Réseau des Grandes Sites de France. Disponível em: <https://www.grandsitedefrance.com/>
Réserve Naturelles de France. Disponível em: <https://www.reserves-naturelles.org/>
Secretaria-Geral do Ambiente. Disponível em: <https://workflow.sgambiente.gov.pt/>
Xunta de Galicia. Disponível em: <https://www.xunta.gal/portada>