

**MODELOS DE GESTÃO EM ÁREAS PROTEGIDAS:
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE PORTUGAL E ALEMANHA**

Susana CLEMENTE¹,

¹ *Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa,
Email: clemente.susana@gmail.com*

PALAVRAS-CHAVE

Áreas Protegidas, Conservação da Natureza, Modelos de Gestão.

RESUMO

A ideia de que as áreas protegidas são factor de regeneração das áreas periféricas rurais da Europa tem sido defendida. Novas abordagens visam integrar conservação e desenvolvimento, transformando áreas protegidas em "paisagens vivas" que integram diferentes funções, usos e interesses. A exequibilidade de algumas das medidas delineadas é, todavia, problemática, já que muitas das áreas periféricas rurais são áreas de baixa densidade.

Neste contexto, com base em diferentes fontes documentais e bibliográficas, pretende fazer-se uma análise comparativa de modelos de gestão de áreas protegidas em Portugal e na Alemanha.

KEYWORDS

Protected Areas, Nature Conservation, Management Models.

ABSTRACT

The notion that protected areas can be a factor in regenerating peripheral rural areas throughout Europe has been consistently suggested. New management approaches aim at the integration of conservation and development functions, transforming protected areas in "living landscapes". The feasibility of some of the policies is, however, problematic, since many peripheral rural areas are areas of low density.

Based on different documentary and bibliographic sources, we aim to make a comparative analysis of management models of protected areas in Portugal and Germany.

1. INTRODUÇÃO

Com o objectivo de fazer uma análise comparativa de modelos de gestão de áreas protegidas em alguns países da União Europeia (UE), escolheu-se como casos de estudo Portugal e Alemanha. A selecção destes dois países prende-se com o facto de a Alemanha e Portugal terem criado as suas primeiras áreas protegidas no início dos anos 70, e o crescimento e evolução de áreas protegidas nos dois países ser bastante díspar.

Neste sentido, e com base em diversas fontes bibliográficas, nomeadamente documentos oficiais dos dois países, legislação e sítios oficiais da Internet, faz-se um levantamento do enquadramento legal relativo às áreas protegidas de cada país em estudo.

2. AS MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA EM PORTUGAL

As primeiras medidas legislativas de conservação da natureza surgem, nos anos 70, com a Lei 9/70 de 19 de Junho. Através deste diploma são definidas reservas com diferentes objectivos específicos, que ficam sujeitas ao regime florestal obrigatório, mesmo quando não relacionadas com esse regime.

Como Schmidt refere (1999), uma das primeiras referências oficiais à necessidade de conservação da natureza surgiu nos anos 30, no relatório que acompanhava o *Plano de Povoamento Florestal* de 1938, no qual se propunha a criação de três parques naturais (demarcados nas serras de Montesinho, Larouco e Gerês) e de diversas reservas integrais nas serras do Norte e Centro do país, cuja constituição, no entanto, não se efectivou. Em contrapartida, procedeu-se à florestação intensiva de pinheiros (décadas de 40-50), que, apesar de tudo, demonstrava algumas intenções conservacionistas (nomeadamente contra a erosão dos solos devido ao pastoreio e à recolha de lenha por parte das populações rurais).

Assim, em 1971, é criada a primeira área protegida no nosso país, o Parque Nacional da Peneda-Gerês (D.L. n.º 187/71 de 8 de Maio), ainda o único com esse estatuto em Portugal.

Em 1957 já havia sido criada uma área protegida na então província ultramarina de Cabo Verde, a Reserva Ornitológica do Mindelo (criada em 1957). A sua instituição não foi, porém, enquadrada numa estratégia de conservação da natureza legalmente instituída, como é a Lei 9/70 (Schmidt, 1999).

A regulamentação das áreas protegidas só acontece em 1978, com o D.L. n.º 4/78 de 11 de Janeiro, através do qual é instituída a orgânica e estrutura dos parques e reservas naturais, bem como de outras áreas classificadas, e ainda a figura do plano de ordenamento.

É com a Lei de Bases do Ambiente (1987) que é definida, em termos legislativos, uma estratégia nacional de conservação da natureza. No diploma são contemplados, entre os instrumentos da política de ambiente, o ordenamento integrado do território, que inclui a classificação e criação de sítios ou paisagens protegidas sujeitos a estatutos especiais de conservação (artigo 27.º, alínea c). A criação e manutenção das áreas protegidas, são consideradas objectivo de interesse público nacional (artigo 29.º).

A par da manutenção das áreas protegidas de âmbito nacional, com a publicação da Lei de Bases do Ambiente, consagra-se, no nosso sistema jurídico, os conceitos de área protegida de âmbito regional e local consoante os interesses que procuram salvaguardar (classificação reforçada pela criação da Rede Nacional de Áreas Protegidas).

Em 1993, com o Decreto-Lei n.º 19/93 de 23 de Janeiro, é criada a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), que prevê seis tipos de áreas protegidas: parque nacional, parque natural, paisagem protegida, reserva natural, monumento natural, e sítio com interesse biológico. Uma das novidades desta nova reclassificação – além da possibilidade de classificação de áreas privadas por proposta dos proprietários (sítio com interesse biológico) – é a de que as três primeiras figuras possam também abranger áreas urbanizadas. Com este novo documento dá-se um alargamento da intervenção autárquica no planeamento e gestão do território das áreas protegidas, nomeadamente no perímetro urbano em que as mesmas se inserem. Assim, a regulamentação e gestão das áreas

protegidas de âmbito regional e local ficam a cargo das autarquias locais ou das associações de municípios (n.º 2 do artigo 4.º), segundo o princípio da participação – consagrado na Lei de Bases do Ambiente (artigo 3.º, alínea c).

Outra das novidades deste diploma é a da formulação obrigatória do plano de ordenamento para o parque nacional, a reserva natural, o parque natural e a área de paisagem protegida. No entanto, com o D.L. n.º 151/95 de 24 de Julho, são introduzidas algumas alterações. Os planos de ordenamento das áreas protegidas passam a enquadrar a categoria de Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que são instrumentos de planeamento territorial da iniciativa da administração directa e indirecta do Estado com incidência no ordenamento do território. Concretamente, a elaboração dos planos de ordenamento das áreas protegidas de âmbito regional e local deixam de ser da competência das autarquias e passam a ser elaborados pela administração central.

Em 2007, com o D.L. n.º 136/2007 de 27 de Abril (diploma que aprova a orgânica do Instituto Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade I.P.), são abolidas as comissões directivas das áreas protegidas e é adoptado um modelo assente na existência de um nível intermédio de gestão das áreas classificadas – os Departamentos de Gestão das Áreas Classificadas (DGAC) – e nos conselhos estratégicos de cada área protegida. Os conselhos estratégicos integram um representante do Instituto Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB), representantes nomeados por instituições científicas, e especialistas na área de conservação da natureza e representantes da administração central. Aos representantes da administração local e das Organizações Não-Governamentais de Ambiente (ONGA) cabe a apreciação de qualquer assunto relacionado com a área protegida (Matias, 2009).

Em 2008, com o D.L. n.º 142/2008 de 24 de Julho, estabelece-se o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade. A justificação de criação deste novo regime jurídico prende-se com o objectivo assumido no Programa do XVII Governo de rever a legislação e consolidar a implementação da política de conservação da natureza em Portugal.

Com este diploma é criada a Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN) composta pelo Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC), que integra as áreas protegidas integradas na RNAP, os Sítios de Interesse Comunitário (SIC) e as Zonas de Protecção Especial (ZPE) integradas na *Rede Natura 2000*, pelas demais áreas classificadas ao abrigo de convenções internacionais; pela Reserva Ecológica Nacional (REN); pela Reserva Agrícola Nacional (RAN) e pelo Domínio Público Hídrico (DPH) (Art. 5.º n.º 1, alínea a) e b), Art. 9.º n.º 1, Art. 26.º e Art. 27.º).

Este decreto estabelece ainda que a gestão das áreas protegidas compete ao ICNB, enquanto autoridade nacional, às associações de municípios, ou aos respectivos municípios, consoante se tratem de áreas de âmbito nacional ou de âmbito regional ou local (Art. 8.º e 13.º).

Actualmente a RNAP é constituída por 44 áreas protegidas (40 de âmbito nacional e 4 de âmbito regional), que cobrem cerca de 8% do território nacional. Já foram classificadas 59 ZPE e 96 SIC, que representam respectivamente 10,8% e 17,4% de área terrestre nacional.

3. AS MEDIDAS LEGISLATIVAS DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA NA ALEMANHA

Tal como aconteceu em Portugal, é no início dos anos 70 que a primeira área protegida na Alemanha se cria, mais precisamente, em 1970, o Parque Nacional *Bayerischer Wald*, na floresta da Baviera, na fronteira entre a Alemanha e a República Checa.

Podem identificar-se três fases distintas na criação dos parques nacionais alemães. A primeira fase, até 1989, em que são classificados quatro parques nacionais. A segunda fase, que decorre em 1990, em que são classificados cinco parques, quatro sob a égide do Programa Parques Nacionais da Alemanha de Leste, bem como um parque na Alemanha Ocidental. E uma terceira fase, após 1990, na qual são classificados mais cinco parques (Leibenath, 2007).

A primeira legislação de enquadramento da classificação de áreas protegidas na Alemanha foi aprovada em 1976, a *Bundesnaturschutzgesetz*, ou Lei Federal de Conservação da Natureza. Esta lei estabelece as bases legais para a protecção da natureza e da paisagem. Foi revista várias vezes, sendo de salientar a revisão de 2002, em que as políticas sectoriais, agrícola e florestal são incorporadas na política mais alargada de conservação da natureza.

Em 2009, o Estado alemão decide fazer uma reestruturação radical da *Bundesnaturschutzgesetz*, a *BNatSchG 2010*, que resulta de uma reforma do sistema federal alemão, assente numa redistribuição das competências legislativas entre o governo e os estados federais (*Länder*). Após uma adenda à Constituição alemã, é estabelecida uma nova base legal para a conservação da natureza. Segundo a nova redacção da Constituição Federal Alemã, cabe ao governo federal a criação de legislação específica de conservação da natureza (e não apenas de legislação de enquadramento), anteriormente da responsabilidade de cada *Länder*.

Esta lei, em vigor desde Março de 2010, tem, como objectivos principais, a harmonização das medidas legislativas de conservação da natureza, bem como a sua simplificação na aplicação aos territórios. Por exemplo, a transposição de directivas comunitárias deixa de ocorrer em dois níveis (central e regional) e passa a ser feita, adoptando uma única legislação nacional comum a todos os *Länder*. Outra alteração importante é a de que os princípios gerais da conservação da natureza estão agora identificados na lei e, como tal, não podem ser alterados pelos *Länder*. A lei é vinculativa e os estados federais não a podem revogar.

No que respeita a conservação da natureza, a nova lei visa a biodiversidade, a produtividade e a funcionalidade dos ecossistemas.

Na lei estão contempladas cinco figuras de conservação da natureza: parques nacionais, parques naturais, áreas de paisagem protegida, áreas de conservação da natureza e Reservas da Biosfera. Estabelece-se ainda que o organismo central responsável pela conservação da natureza e gestão das áreas protegidas é o *Bundesamt für Naturschutz* (BfN), ou Agência Federal para a Conservação da Natureza.

Actualmente, a rede de parques nacionais da Alemanha é constituída por 15 parques, criados de 1970 até 2004, que representam 2% da superfície do território alemão (0,54% excluindo as áreas marinhas). A rede Natura 2000 representa 15,4% da superfície terrestre alemã.

4. CONCLUSÃO

Do ponto de vista do enquadramento legal em vigor, nos dois países a estratégia de conservação da natureza enquadra-se na Convenção para a Diversidade Biológica, adoptada pela UE em 1992. Tanto em Portugal como na Alemanha, a tutela da conservação da natureza cabe aos ministérios responsáveis pela área ambiental (de notar que, na Alemanha, cada Estado Federal possui os seus órgãos de governo). No entanto, nos dois países existe um organismo dedicado às áreas protegidas em geral (o ICNB em Portugal e o BfN na Alemanha).

A Alemanha apresenta um modelo federal centralizado na legislação e definição das estratégias para a conservação da natureza. No entanto, a gestão das áreas protegidas cabe aos estados federais, através de organismos autónomos.

Portugal apresenta um modelo mais centralizado. Apesar de ter havido alguma descentralização com a criação dos DGAC, a gestão das áreas protegidas cabe exclusivamente à administração central. Como refere Matias (2009), a gestão das áreas classificadas em Portugal foi desvirtuada face à situação anterior em que cada espaço protegido era gerido por uma Comissão Directiva.

Tanto em Portugal como na Alemanha, as áreas protegidas são enquadradas por instrumentos de ordenamento de âmbito regional, mas sobretudo por planos de ordenamento específicos para cada área.

Independentemente da definição de modelos de gestão das áreas classificadas exclusivamente orientados para a conservação da natureza ou de modelos de desenvolvimento sustentável, a sua viabilidade depende do factor humano.

Do ponto de vista da exequibilidade de algumas das medidas de desenvolvimento, subsistem questões irresolvidas, pois muitas das áreas rurais classificadas da UE são de baixa densidade. Trata-se claramente de um problema de desenvolvimento e de equilíbrio territorial, com implicações ao nível do ordenamento do território.

A reflexão não pode ser feita sem considerar o *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário* (EDEC), que estabelece os princípios gerais para uma política de ordenamento territorial europeia.

A visão policêntrica do espaço europeu, em que as regiões centrais e mais prósperas da Europa ditam o desenvolvimento, tem beneficiado estas mesmas regiões em termos de financiamento. Em consequência, no período de 2007-2013, prevê-se que a distribuição dos fundos estruturais seja ainda mais penalizante para as regiões mais pobres.

A própria definição de áreas rurais parece algo confusa, na medida em que o documento coloca a tónica no termo "periférico" mais do que no termo "rural". O termo "periférico" é utilizado para marcar a distância das regiões às áreas urbanas (Richardson, 2001). Deste modo, as áreas rurais poderão ser tanto incorporadas em regiões periféricas, como em regiões predominantemente urbanas.

Paralelamente, verifica-se a existência de fragilidades nos modelos de desenvolvimento traçados para as áreas classificadas. Essas fragilidades advêm de se considerar quase exclusivamente o ambiente como única vantagem comparativa de desenvolvimento destas áreas.

5. BIBLIOGRAFIA

Leibenath M (2007) Market-driven governance of biodiversity: an analysis of the Müritz National Park Region (Germany). In Mose I (ed.) *Protected Areas and Regional Development. Towards a new model for the 21st century*. Ashgate, Hampshire: 161-177.

Matias J (2009) *Análise comparativa de modelos de gestão de áreas protegidas em países da União Europeia* Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa, Lisboa.

Richardson T (2001) Discourses of rurality in EU spatial policy: the European Spatial Development Perspective. *Sociologia Ruralis*, 40(1): 53-71.

Schmidt L (1999) *Portugal ambiental: causas & casos*. Celta Editora, Oeiras.