

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

25 de julho de 2017

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



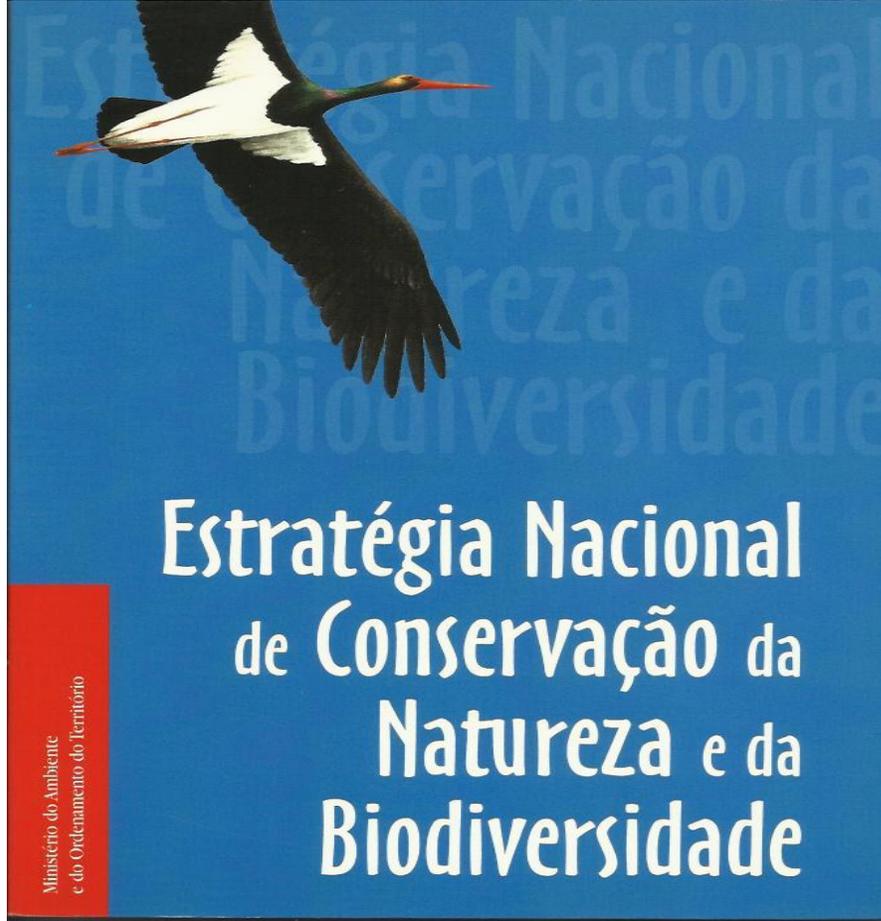
Parecer elaborado no âmbito do estatuto orgânico do CNADS no Art.º 2º, n.º 2, alínea b) “*Emitir parecer sobre o Plano Nacional da Política de Ambiente e a Estratégia Nacional da Conservação da Natureza*”, e por solicitação de S. Ex<sup>ª</sup> a Sr<sup>ª</sup> Secretária de Estado do Ordenamento do Território e Conservação da Natureza

Relator: Conselheiro José Guerreiro

Grupo de Trabalho: Conselheiros António Domingos Abreu, Eugénio Sequeira, Helena Calado, Isilda Gomes, João Ferrão, José Janela, Luísa Schmidt e Nuno Bernardo.

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

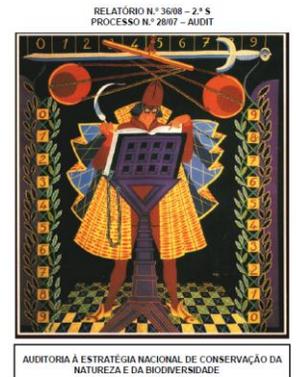
## PARECER CNADS



A anterior ENCNB foi a primeira a ser aprovada no contexto da Lei de Bases do Ambiente, Lei 11/87, de 7 de abril, tendo sido lançada à discussão pública em 1999, **12 anos depois de estar prevista em sede de LBA**. O CNADS emitiu o seu primeiro parecer sobre essa proposta em 14.9.1999. Esta proposta veio a ser aprovada, após revisão, pela RCM 152/2001 de 11 de outubro, tendo o CNADS emitido parecer sobre a proposta revista em 19.6.2001.

A ENCNB dispôs de 122 milhões de euros no quadro 2002-2010. Contudo em Relatório de 2008 o Tribunal de Contas apontou deficiente execução.

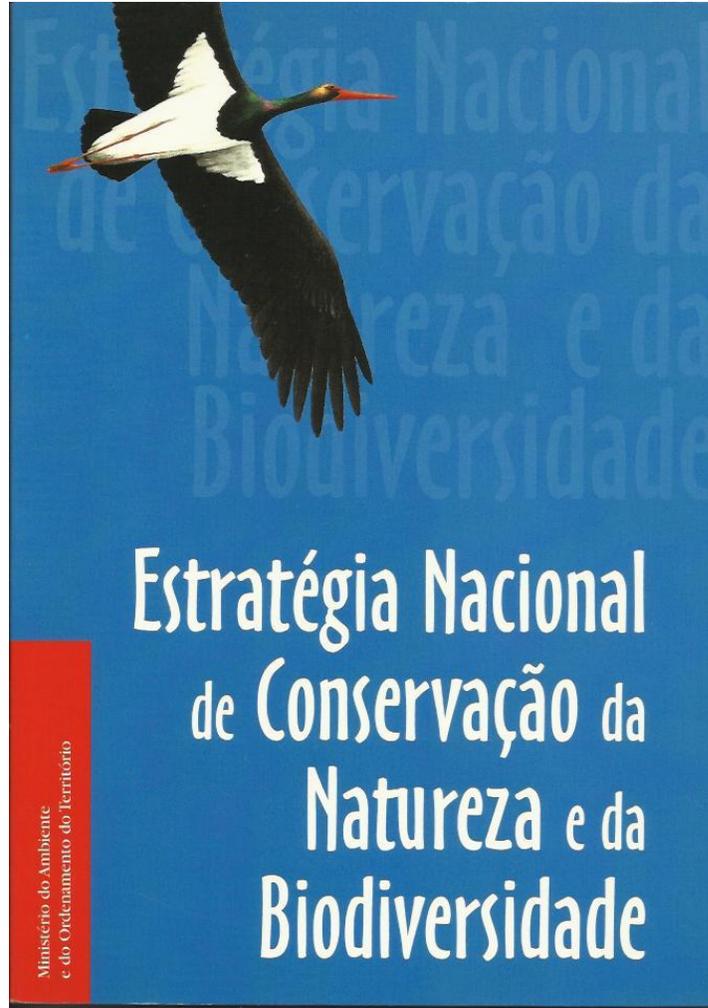
Tribunal de Contas



AUDITORIA À ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE  
Tribunal de Contas  
Lisboa, 2008

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



O CNADS saúda a iniciativa do XXI Governo em avançar com uma proposta para discussão pública de revisão da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB). Com efeito, como em diversas ocasiões o CNADS salientou, no exercício das suas competências orgânicas, **a anterior ENCNB aprovada pela RCM 152/2001, de 11 de outubro, terminou o seu período de vigência em 2010, estando-se perante um hiato muito preocupante e incompreensível de sete anos, apenas interrompido por uma proposta de ENCNB apresentada pelo anterior Governo (XX Governo Constitucional) em junho de 2015 e sobre a qual o CNADS se pronunciou em tempo oportuno. Contudo, essa proposta não veio a ser concretizada.**

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



- A atual Proposta de ENCNB, assenta na avaliação feita à execução da anterior ENCNB, bem como ao estado de ecossistemas, habitats e espécies, baseada na informação técnico-científica, principalmente, na avaliação efetuada da Rede Natura 2000: *Relatório Nacional de Aplicação da Diretiva Habitats (2007-2012)* e *Relatório Nacional de Aplicação da Diretiva Aves (2008-2012)*.
- **O propósito fundamental da ENCNB é a melhoria do estado de conservação de habitats e espécies.**

A proposta em apreciação considera que:

*“...numa lógica de estabilidade e continuidade são adotados na ENCNB 2025 os princípios estruturantes da Estratégia de 2001, desta feita pondo em evidência 3 vértices estratégicos”:*

Eixo 1. Melhorar o estado de conservação do património natural;

Eixo 2. Promover o reconhecimento do valor património natural;

Eixo 3. Fomentar a apropriação dos valores naturais e da biodiversidade.

- Numa apreciação conceptual, sem prejuízo de uma apreciação positiva na generalidade, reafirma-se o que por diversas vezes o CNADS tem sublinhado como a sua leitura sobre Património Natural: sendo certo que constitui um ativo estratégico que urge valorizar, é, ou deve ser, antes de mais um **fator de identidade nacional enquanto património comum** - será esse o primeiro desafio naquilo que é entendido como apropriação das AP pelas pessoas – a sua identificação com esse património, fruto do conhecimento e da valorização do património natural existente.

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



Da interação destes 3 eixos resultam a **Ambição e a Visão**, consubstanciadas num ciclo de *melhoria contínua* (aqui designado por *ciclo virtuoso*) resultando num objetivo final de:



*Alcançar o bom estado de conservação do património natural até 2050, assente na progressiva apropriação do desígnio da biodiversidade pela sociedade, por via do reconhecimento do seu valor, para o desenvolvimento do país e na prossecução de modelos de gestão mais próximos do território.*



Seria aqui de incluir a valorização do Património Natural também como meio de melhorar as condições de vida das populações nesses territórios, em linha com a preocupação expressa de abordar a problemática do despovoamento. Tem o CNADS expressado, por diversas vezes, a recomendação da necessidade de construir um modelo de valorização, que resulte na criação de mais-valias que revertam para as comunidades locais, a partir da construção de *clusters* económicos baseados no património natural.



Vide “Reflexão sobre o Modelo de Gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas”, de junho de 2015.

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 1. MELHORAR O ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL

#### *Conhecimento sobre o Património Natural*

- Uma das questões essenciais que releva da análise deste Eixo é a repetida e assumida “lacuna de conhecimento”, traduzida aliás nas supracitadas avaliações à implementação das Diretivas Habitats e Aves, nas quais o item “estado desconhecido” é, infelizmente, o mais frequente. Este é precisamente **um dos nós górdios** da implementação de uma ENCNB (se não o principal) e um fator limitador de atingir o bom estado de conservação do Património Natural.
- Como é possível aferir, monitorizar ou avaliar a evolução do Património Natural se o estado de conservação das espécies e habitats é, na maior parte dos casos, desconhecido, incluindo o próprio grau de vulnerabilidade das espécies à extinção?

Vale a pena refletir como chegámos aqui e qual a origem profunda deste desconhecimento sobre a Biodiversidade, sem o qual não será possível abordar o problema. A sua origem é **estrutural e metodológica**:

- **É estrutural**, porque o ICN(F) nunca foi um *Laboratório de Estado*, nem nunca englobou uma carreira de investigação;
- **É metodológica**, porque nunca se delineou uma estratégia de aquisição de informação sistematizada que definisse a nossa *base line* do Património Natural;



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 1. MELHORAR O ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL

#### Visibilidade do Património Natural

A principal discussão ao nível da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e da Convenção da Diversidade Biológica (CBD) é precisamente a eficácia das Áreas Protegidas face à reconhecida ineficácia de grande parte das AP a nível global, que deu origem à conhecida expressão de “*Paper Parks*”, ou seja, Parques que existem na lei mas carecem de meios efetivos de gestão, tanto financeiros como humanos, tornando-se assim ineficazes. Tal problema levou a própria CBD, no seu programa de ação para as Áreas Protegidas, a considerar à escala global o processo PAME (*Protected Areas Management Effectiveness*) como prioritário, tendo por objetivo que sejam pelo menos avaliadas 60% das AP em cada país. *Em Portugal, à data, nenhuma das AP foi avaliada.*



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



Eixo 1. MELHORAR O ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL  
*Conhecimento sobre o Património Natural*

### RECOMENDAÇÕES:

- Neste contexto, e não sendo de prever que o ICN(F) adquira o estatuto de laboratório de estado a curto prazo, seria crucial, à semelhança do que ocorre noutros setores, o estabelecimento de parcerias contratuais plurianuais com instituições do Sistema Científico e Tecnológico Nacional que permitissem, por um lado, colmatar as lacunas existentes e, por outro, assegurar a necessária monitorização, baseada em cadernos de encargos definidos pela Autoridade Nacional e em necessária articulação com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, nomeadamente a Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- A avaliação de eficácia das AP (PAME), desenvolvendo e aplicando o necessário modelo, prosseguindo urgentemente as orientações da UICN e da CBD bem como o cumprimento dos compromissos internacionais estabelecidos nesta componente.



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 1. MELHORAR O ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL

#### Sistema Nacional de Áreas Classificadas

- A Proposta reforça a necessidade de gestão de proximidade das AP e de envolvimento dos municípios na sua gestão, bem como uma aproximação à comunidade científica e às ONGA. O CNADS pronunciou-se em junho de 2016 sobre o modelo de gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas. Mantém-se atual a reflexão então efetuada, reforçando-se a ideia de que a gestão das Áreas Protegidas deverá assentar num modelo de governação de proximidade, flexível e adaptável às realidades concretas das AP, no qual os municípios deverão ter um papel chave, mantendo-se o ICNF como a autoridade nacional, com a necessária visão integradora.

#### **RECOMENDAÇÕES:**

- O CNADS acentuou a necessidade do modelo de gestão assentar num trinómio constituído não só pelo modelo de governação, mas também pela mudança do paradigma do financiamento e da valorização económica do património natural, como alavanca de promoção económico-social das comunidades residentes nas AP's.
- O CNADS pronunciou-se por diversas vezes em anteriores Pareceres e Reflexões sobre a inadequabilidade do atual Regime Jurídico da Conservação da Natureza e Biodiversidade à almejada gestão de proximidade, recomendando a sua revisão num contexto mais vasto de quadro base de um amplo consenso político e social.



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 1. MELHORAR O ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL

#### Visibilidade do Património Natural

A Proposta aborda a questão da Visibilidade do Património Natural, também na perspetiva da sensibilização e participação pública. Para o CNADS este é **outro dos nós górdios** a merecer uma abordagem mais aprofundada e estruturante. Uma das pechas centrais do atual sistema é precisamente o usufruto pela comunidade em geral do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC).

#### RECOMENDAÇÕES:

A visibilidade do Património Natural e consequente apropriação pelos cidadãos em geral, entendida como parte do património coletivo dos bens comuns, torna crucial a estruturação de um Plano Nacional de Visitação, obrigando ao desenvolvimento das necessárias infraestruturas, articulando com o Programa de Turismo de Natureza, num contexto global de estratégia turística, para que o direito de usufruto dos cidadãos possa ser exercido, com um mínimo de condições de acolhimento e acompanhamento. A este nível, e no caso específico das áreas protegidas, estas deverão ser munidas de centros de interpretação / informação funcionais e abertos ao público em permanência.



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 1. MELHORAR O ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL

#### Conservação de espécies e habitats

O CNADS considera que, na generalidade, salvaguardando as lacunas de conhecimento reconhecidas, as opções são tecnicamente corretas e cientificamente sólidas. Contudo há fragilidades a corrigir, em particular no meio marinho.

#### **RECOMENDAÇÕES:**

O CNADS recomenda a efetiva constituição da Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, lançando de imediato um Programa de Identificação e Cartografia da Biodiversidade Marinha, a articular com o previsto Programa Mobilizador de Ciência e Tecnologia do Mar. No contexto dos 20 anos do Ano Internacional dos Oceanos, seria incompreensível que, nesta matéria, pouco se tivesse avançado desde 1998, pelo que o CNADS exorta a que sejam tomadas as ações concretas imediatas.



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 2. PROMOVER O RECONHECIMENTO DO VALOR DO PATRIMÓNIO NATURAL

No domínio da valorização do património natural e da sustentabilidade financeira do SNAC, o CNADS, concorda na generalidade, com a proposta de valorização de bens e serviços de ecossistema.

#### RECOMENDAÇÕES:

- Desenvolvimento da metodologia específica para integração contabilização efetiva de bens e serviços de ecossistema.
- Fiscalidade: considera-se essencial que, para além dos incentivos a nível municipal, sejam desenvolvidos mecanismos de incentivo fiscal ao setor empresarial que invista e crie emprego, em particular nas Áreas Protegidas (Vide RCM 102/96).
- A valorização socioeconómica e a sustentabilidade das AP carecem de um “plano de negócios”, como recomenda e obriga a própria UICN, que contribua para a criação de mais-valias e emprego para as comunidades locais. O CNADS reforça a recomendação já efetuada na Reflexão sobre o Modelo de Gestão da RNAP no sentido de se analisar o *hipercluster Património Natural* e desenvolver os “modelos de negócio” e *clusters* adaptados a cada caso, tendo como uma das prioridades imediatas o Turismo de Natureza.



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 3. FOMENTAR A APROPRIAÇÃO DOS VALORES NATURAIS E DA BIODIVERSIDADE Floresta e Agricultura

No domínio da gestão florestal, parte crucial da RNAP, o CNADS, remete para o parecer sobre a Reforma Florestal, reforçando a sua posição de reconstituição das equipas de Sapadores Florestais, de reforço dos programas de fitossanidade, em particular no montado, e o combate às espécies exóticas como peças fulcrais de salvaguarda do património florestal.

No domínio da Agricultura o CNADS considera estruturante para a gestão do SNAC a articulação com o sector agrícola, realidade estruturante, a par da componente florestal, de muitos dos mosaicos de habitats das AP. A integração dos Programas de Desenvolvimento Regional (PDR) na política de conservação da natureza é quiçá a componente estruturante de um novo paradigma de gestão do SNAC e urge trabalhar de forma integrada nesse sentido. Recomenda ainda um particular apoio à Agricultura Biológica, em particular no SNAC.

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 3. FOMENTAR A APROPRIAÇÃO DOS VALORES NATURAIS E DA BIODIVERSIDADE

#### Empresas e Biodiversidade

Esta é uma componente da Proposta que se considera estar nitidamente abaixo das expectativas, ao reduzir este sector à iniciativa *Business and Biodiversity*. No citado parecer do CNADS sobre o modelo de gestão de AP, a posição emitida é clara no sentido da necessidade de reconhecer o *hipercluster* do Património Natural, identificando as áreas de negócio de cada AP, as condições para a sua promoção, os mecanismos financeiros e fiscais de estímulo à criação e as atividades económicas compatíveis com a Conservação da Natureza.

#### **RECOMENDAÇÕES:**

O CNADS recomenda vivamente que o Governo atue no sentido preconizado, pois é este o pilar principal da sustentabilidade económica do SNAC, do combate ao despovoamento e do próprio direito das comunidades locais ao retorno económico-social dos bens que ajudam a preservar. Em suma, o CNADS recomenda fortemente que se sigam as orientações da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) sobre a sustentabilidade económica das AP, que se criem os respetivos planos de negócio e que se estimulem e incentivem as atividades económicas compatíveis com a Conservação da Natureza.

# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Eixo 3. FOMENTAR A APROPRIAÇÃO DOS VALORES NATURAIS E DA BIODIVERSIDADE

#### Ordenamento do Território

No domínio da gestão territorial, em particular do SNAC, o CNADS considera a atual situação crítica pela inexecutabilidade da transposição integral das normas dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas para os PDM, apesar dos esforços desenvolvidos, sobretudo por algumas das CCDR conjuntamente com os municípios diretamente afetados. Como em devido tempo alertou o CNADS, em sede de parecer sobre a proposta da Lei 31/2014, veio a verificar-se o pior cenário então traçado: a inexecutabilidade, a insegurança jurídica, a desestruturação do Sistema de Gestão Territorial e a fragilização operacional do ICNF. Criou-se, assim, um insustentável impasse, tendo o prazo legal de transposição das normas e dos zonamentos dos POAP para os PDM sido ultrapassado, levando o Governo a aprovar uma alteração da Lei de Bases, dilatando o prazo da transposição, proposta essa que se encontra na Assembleia da República há mais de 2 meses para aprovação.

#### RECOMENDAÇÕES:

Neste contexto de insustentável fragilização do Sistema de Gestão Territorial e consequente esvaziamento operacional do próprio ICNF como Autoridade Nacional, que se contesta, o CNADS reforça vivamente a sua já exposta posição de **reversão e revogação das disposições legais que transformam os PEOT em programas**, por ser manifestamente ineficaz e contraproducente, mantendo a figura do POAP, sem prejuízo de as normas urbanísticas previstas nos PEOT serem vertidas em PDM. O CNADS apela assim ao mais amplo consenso político na prossecução desta recomendação.



# ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE 2025

## PARECER CNADS



### Apreciação sobre Financiamento e Governança da ENCNB

A Proposta elenca várias fontes de financiamento possíveis, tanto a nível nacional como internacional. Contudo, não é apresentado um quadro concreto de financiamento à semelhança da anterior ENCNB.

### RECOMENDAÇÕES:

O CNADS recomenda que essa concretização seja feita, relacionada com projetos concretos e elaborada em função das prioridades definidas. Seria aliás proveitoso que se identificassem nas diversas fontes de financiamento citadas, os envelopes, *plafonds* ou linhas específicas dedicados à Conservação da Natureza.

Quanto ao modelo de avaliação da implementação da ENCNB, o CNADS concorda com a metodologia proposta.



### Conclusão e recomendações finais

O CNADS considera que, na generalidade, a proposta de Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade é tecnicamente sólida e, face aos conhecimentos atuais sobre o estado das espécies e dos habitats, tem objetivos ambiciosos, corretamente explicitados e bem sistematizados, carecendo contudo de definição de recursos financeiros objetivos que a permitam levar a cabo.

Por fim, o CNADS reforça o conceito do Património Natural como parte integrante da identidade nacional, que as diferentes forças políticas e sociais devem interiorizar e traduzir em políticas concretas, que suscitem a sustentabilidade desse património e a respetiva valorização socioeconómica, num quadro base de consenso político e social alargado, permitindo uma efetiva estabilidade da RFCN e, sobretudo, o direito constitucional à qualidade de vida e ao usufruto do património natural.



PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
SOBRE A PROPOSTA DE ENCNB 2925

**OBRIGADO**

25 de julho de 2017