

**Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável**

**REFLEXÃO E RECOMENDAÇÃO  
À ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA E AO GOVERNO  
SOBRE A GESTÃO SUSTENTÁVEL DE ÁREAS PROTEGIDAS  
NO QUADRO DO PACTO ECOLÓGICO EUROPEU**

**"Só se defende o que se ama, só se ama o que se conhece"**

**Maio de 2021**

## Ficha técnica

**Título:** Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no quadro do Pacto Ecológico Europeu

**Autoria:** CNADS - Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

A presente Reflexão e Recomendação foi preparada no âmbito do CNADS pelo Grupo de Trabalho do CNADS sobre a Gestão de Áreas Protegidas (GT-GAP). O GT-GAP foi coordenado pelo conselheiro João Joanaz de Melo e integrou os seguintes membros do CNADS: António Abreu, Vítor Aleixo, Rosário Alves, Teresa Andresen, Miguel Bastos Araújo, Emanuel Gonçalves, José Guerreiro, José Janela, Luísa Schmidt e Eugénio Sequeira. O GT-GAP contou ainda com a participação ativa do presidente do CNADS, Filipe Duarte Santos, e contributos do conselheiro João Ferrão, da secretária executiva Adília Lopes e das assessoras técnicas do CNADS: Natália Faísco, Carla Martins e Liliana Leitão.

Os trabalhos do GT-GAP decorreram de dezembro de 2019 a abril de 2021, um período alargado que permitiu a realização de um vasto número de audições e inquéritos a diversas partes interessadas. A presente "Reflexão e Recomendação" foi aprovada na generalidade na 3ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, realizada em 30 de abril, sendo a redação final aprovada por consulta eletrónica em 13 de maio de 2021.

O CNADS agradece a todos os respondentes pelo conhecimento extremamente rico que nos transmitiram e que foi uma peça chave deste trabalho. O texto presente é da exclusiva responsabilidade do CNADS.

É permitida a livre divulgação e distribuição deste documento para fins não-comerciais, em versão integral ou resumo executivo. Referências ao documento devem ser adequadamente citadas.

**Citação recomendada:** 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 do Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, maio 2021. 59 pp.

## Resumo executivo

### Enquadramento

Estamos num momento-chave de viragem das políticas para a conservação da Natureza e das Áreas Protegidas (AP). A população em geral e as gerações mais novas em particular valorizam cada vez mais estes lugares preciosos. O novo Pacto Ecológico Europeu vem consagrar a conservação da natureza e o restauro da biodiversidade como o novo paradigma de afirmação no qual faz assentar o desenvolvimento e o bem-estar social. Contudo, o modo como as AP têm sido geridas em Portugal, não se coaduna com as novas condições e necessidades que se criaram, nem responde aos atuais desígnios europeus. Estamos perante uma oportunidade única para mudar de rumo e será um desperdício não a aproveitarmos dado o potencial do País e o dever a que estamos obrigados. Foi com este enquadramento que o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) desenvolveu a presente **Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no quadro do Pacto Ecológico Europeu**. A metodologia usada baseou-se na consulta e análise de um vasto conjunto de documentação nacional e internacional e na realização de um elevado número de audições e inquéritos às diversas partes interessadas: autoridades responsáveis, autarquias, organizações não governamentais, comunidade científica e empresarial, e interesses locais.

### Síntese de Recomendações

#### **Modelo de governança e gestão**

O modelo de governança e gestão das AP tem de ser estável, inclusivo, transparente, eficaz e eficiente. O CNADS propõe um modelo com os seguintes elementos essenciais:

- *Autoridade nacional* — O ICNF deve assumir em pleno as tarefas de regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização;
- *Gestão da AP* — Em todos os casos, a gestão de cada AP deve ser assegurada por uma equipa técnica própria, liderada por um diretor executivo. Dependendo do tipo de AP, a entidade gestora poderá ser o ICNF, uma autarquia, uma ONG, uma empresa ou uma entidade mista;
- *Direção da AP* — Preferencialmente um órgão colegial, configurado em função da natureza da AP, que cumpra objetivos de cogestão colaborativa com partilha de responsabilidades;
- *Fórum de concertação* — É importante que haja um espaço onde os interesses em presença na AP possam debater as diferenças, explorar soluções e dirimir eventuais conflitos. Esta função poderá ser desempenhada pelos conselhos estratégicos das AP;
- *Supervisão* — Esta função pode ser assegurada pela estrutura regional do ICNF, com tarefas de coordenação da gestão florestal e conservação da Natureza à escala regional, bem como regulação, apoio técnico especializado e supervisão da gestão das AP na sua área de jurisdição;
- *Avaliação da eficácia e eficiência de gestão* — As entidades avaliadoras devem envolver os parceiros interessados e ser independentes dos responsáveis pela regulação, supervisão e gestão, tanto à escala nacional como à escala de cada AP.

#### **Meios e instrumentos**

O cumprimento dos objetivos de conservação da natureza e a gestão eficiente das AP requerem meios importantes que hoje não estão garantidos. Assim, o CNADS recomenda:

- *Meios humanos* — Os meios humanos das AP, atualmente manifestamente insuficientes, terão de ser fortemente reforçados. Tem de haver equipas técnicas interdisciplinares dedicadas a cada AP, além das valências especializadas sedeadas a nível nacional e regional. Em particular, recomenda-se a ampliação, qualificação e modernização orgânica do Corpo de Guardas e Vigilantes da Natureza, porque estes profissionais são a primeira linha de defesa das AP;

- *Orçamento próprio e autonomia de gestão* — É crucial a existência de um orçamento próprio da AP, que deve ser dotada de autonomia de gestão, dentro dos planos vigentes e orçamentos aprovados e processos de financiamento sustentáveis;
- *Remuneração dos serviços dos ecossistemas* — As AP fornecem serviços dos ecossistemas essenciais, como a regulação (biodiversidade, sequestro de carbono, polinização, regulação do ciclo hidrológico, conservação do solo, prevenção de incêndios), serviços sociais (paisagem, patrimônio cultural, recreio e lazer) e provisão (agro-silvo-pecuária com produtos de qualidade e origem controlada, águas mineromedicinais, ecoturismo). A remuneração dos serviços dos ecossistemas é uma ferramenta essencial tanto para a valorização da AP pelos seus residentes e proprietários, como para a criação de meios para o restauro dos ecossistemas, uma tarefa crítica para inverter a tendência atual de perda de biodiversidade e de outros recursos;
- *Plano de gestão e indicadores* — Para a gestão eficaz de uma AP é indispensável a criação de planos de gestão indicando objetivos e metas, atividades que garantem o seu cumprimento, responsabilidade e meios para a sua implementação, e indicadores para avaliar os resultados;
- *Participação cívica, informação e comunicação* — É necessário reforçar os meios de informação e comunicação sobre as AP e, em especial, garantir o envolvimento das comunidades locais nos processos de planeamento e ação, com metodologias participativas; bem como promover a informação e divulgação do conhecimento sobre os valores naturais e culturais das AP, criando centros de apoio a residentes e visitantes, mediadores locais e iniciativas de ciência cidadã;
- *Domínio público e aquisição de terrenos* — Uma percentagem mínima dos terrenos das AP é propriedade do Estado. Muitas das zonas ecologicamente mais sensíveis das AP nacionais estão localizadas em propriedade privada, impondo um forte ónus sobre os usos da propriedade. Recomenda-se por isso que o Estado equacione um programa de aquisição ou contratualização da utilização de terrenos cuja prioridade seja a conservação da Natureza;
- *Avaliação da eficácia e eficiência de gestão* — A avaliação da eficácia e eficiência de gestão das AP deve seguir as metodologias padronizadas a nível internacional, ser dotada dos meios adequados e ser consequente na correção de disfunções identificadas.

#### ***Ordenamento do território***

O ordenamento do território nas AP deve ser estabelecido através de planos com vínculo para os particulares, por forma a (i) garantir a coerência nacional e regional, (ii) evitar as distorções decorrentes da aplicação de normas a diferentes velocidades dentro da mesma AP, e (iii) garantir a aplicação adequada em áreas fora da jurisdição municipal. Propõe-se, portanto, a reinstituição dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) como planos especiais. A experiência demonstra que esta solução, não sendo isenta de dificuldades, será mais eficaz e juridicamente sólida do que o sistema atual. Do processo de recondução em curso deve ser aproveitado o muito trabalho desenvolvido, o diálogo e a construção de ferramentas de gestão, envolvendo os diversos parceiros. Mas o modelo futuro deve ser revisto e corrigido à luz desta experiência.

#### ***Educação para o ambiente e sustentabilidade***

A educação para o ambiente e a sustentabilidade é um imperativo social, e as AP são locais de excelência para a sua concretização. O conhecimento dos valores da Natureza e em particular das AP é uma peça essencial de cidadania: quer para o desenvolvimento integral das pessoas, em especial dos jovens, quer para criar uma cultura de conhecimento e ligação com a Natureza fundamental para a sua — e nossa — salvaguarda.

**"Só se defende o que se ama, só se ama o que se conhece"**

## Índice

Resumo executivo .....	3
Índice.....	5
Lista de acrónimos .....	7
Motivação e agradecimentos .....	8
Metodologia.....	9
Parte I — O desafio da gestão de áreas protegidas em Portugal.....	10
I.1. As Áreas Protegidas à luz da Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030.....	10
I.1.1. A Estratégia Europeia de Biodiversidade.....	10
I.1.2. Contextualização da gestão das Áreas Protegidas em Portugal.....	12
I.1.3. O modelo de cogestão .....	14
I.2. A ausência de uma gestão ativa das Áreas Protegidas em Portugal .....	16
I.3. Princípios para a gestão eficaz e eficiente das Áreas Protegidas .....	17
I.3.1. Promover a valorização, apropriação e redistribuição de valor.....	18
I.3.2. Reforçar a autoridade e os meios das entidades de gestão.....	19
I.3.3. Separar a gestão da regulação e avaliação.....	20
I.4. Governação e governança das Áreas Protegidas.....	21
Parte II — Síntese da audição às entidades interessadas.....	26
II.1. Audição do ICNF sobre a gestão das AP.....	26
II.2. Audição do ICNF e da DGT sobre a recondução dos POAP a programas .....	26
II.3. Audição das autarquias, ONGA, comunidade científica e empresas.....	27
II.4. Audição da Comissão de Cogestão do PNSSM .....	32
II.5. Reunião com o Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território (SECNFOT).....	33
Parte III — Recomendações para a gestão eficaz e eficiente das AP .....	35
III.1. Um novo paradigma para a conservação da Natureza.....	35
III.2. Um novo paradigma para a gestão das AP em Portugal .....	36
III.3. Modelo de governança e gestão para as AP.....	37
III. 4. Meios e ferramentas para a gestão das AP .....	38
III.4.1. Meios humanos.....	38
III.4.2. Orçamento próprio e autonomia de gestão .....	38
III.4.3. Remuneração dos serviços dos ecossistemas .....	39
III.4.4. Plano de gestão e indicadores .....	39
III.4.5. Participação cívica, informação e comunicação .....	39

III.4.6. Domínio público e aquisição de terrenos .....	40
III.4.7. Avaliação da eficácia e eficiência de gestão das AP .....	40
III.5. Integração dos IGT com os instrumentos de ordenamento das AP .....	41
III.6. Educação para o ambiente e sustentabilidade.....	41
Anexo A — Análise de respostas das partes interessadas.....	43
A1. Respostas das CIM e dos Municípios.....	43
A2. Respostas das ONGA e da comunidade científica .....	47
A3. Respostas do setor empresarial .....	49
A4. Audição do presidente da Comissão de Cogestão do PNSSM.....	53
Anexo B — Lista de respostas recebidas .....	56

## Lista de acrónimos

AP	Áreas Protegidas
APA	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P
APGVN	Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza
CBD	Convention on Biological Conservation
CC	Comissões Consultivas
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CIM	Comunidades Intermunicipais
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
DGT	Direção-Geral do Território
DL	Decreto-Lei
EA	Educação Ambiental
ENCNB	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade
GD PAME	Global Database on Protected Area Management Effectiveness
GT-GAP	Grupo de Trabalho sobre a Gestão de Áreas Protegidas
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P.
IGT	Instrumentos de Gestão Territorial
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPDJ	Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P.
IUCN	International Union for Conservation of Nature
LBPPSOTU	Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo
LIFE	Programa para o Ambiente e a Ação Climática
MEET	Management Effectiveness Tracking Tool
ONG	Organização Não Governamental
ONGA	Organizações Não Governamentais de Ambiente
PAC	Política Agrícola Comum
PAME	Protected Area Management Effectiveness
PDM	Plano Diretor Municipal
PNSACV	Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina
PNSSM	Parque Natural da Serra de São Mamede
POAP	Planos Especiais de Ordenamento das Áreas Protegidas
PROF	Programas Regionais de Ordenamento Florestal
Programa MaB	Programa Man and Biosphere (UNESCO)
RJCN	Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RN2000	Rede Natura 2000
RNAP	Rede Nacional de Áreas Protegidas
RNFCN	Rede Fundamental de Conservação da Natureza
SECNFOT	Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
WCPA	World Commission on Protected Areas

## Motivação e agradecimentos

Estamos num momento-chave de viragem das políticas para a conservação da Natureza e das Áreas Protegidas (AP). Vivemos numa nova condição europeia e pandémica em que a população em geral e as gerações mais novas em particular valorizam cada vez mais estes lugares preciosos do ponto de vista nacional, europeu e internacional. O novo Pacto Ecológico Europeu vem consagrar a conservação da natureza e o restauro da biodiversidade como o seu novo paradigma de afirmação, no qual faz assentar o desenvolvimento e o bem-estar social.

Contudo, o modo como as AP têm sido assumidas e geridas em Portugal, não se coaduna com as novas condições e necessidades que se criaram, nem responde aos atuais desígnios europeus. Estamos, pois, perante uma oportunidade única para mudar de rumo e será um desperdício não aproveitarmos dado o potencial do país. Portugal é um *hotspot* da biodiversidade em terra e no mar e as AP constituem um pilar central para conservar, valorizar e projetar essa riqueza, a qual se tornou vital tanto para a sociedade como para a economia. O país tem, assim, responsabilidades acrescidas, mas também enormes vantagens, se conseguir implementar medidas e estratégias adequadas e uma gestão activa nas AP. É, por isso, necessária e urgente uma mudança de políticas com ambição e caminho para alcançar as metas europeias e simultaneamente aproveitar essa condição excecional de que usufruímos.

Foi neste contexto que o CNADS considerou ser particularmente importante e oportuno fazer uma Reflexão e elaborar um conjunto de Recomendações sobre as Áreas Protegidas. Em 31 de janeiro de 2020, o CNADS aprovou o seguinte mandato para o recém-criado Grupo de Trabalho sobre a Gestão de Áreas Protegidas (GT-GAP): (1) Identificar os modelos existentes e os aspetos positivos e negativos dos diferentes tipos de gestão de áreas protegidas em Portugal e noutros países; (2) Aquilatar da eficácia da gestão das áreas protegidas, pelo ICNF ou entidade mandatada, em função dos modelos tradicionais recomendados, em particular pela IUCN; (3) Fazer o balanço do processo de recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas; (4) Identificar os requisitos mínimos e as opções recomendadas para a gestão das áreas protegidas, incluindo as medidas necessárias para a adaptação às alterações climáticas em curso; (5) Identificar os meios de suporte essenciais que viabilizem a gestão das áreas protegidas; (6) Identificar pontos de contacto e meios para a gestão de áreas protegidas integrada com outras figuras de gestão territorial existentes, como a Rede Natura 2000, ou a criar, como estruturas verdes ou azuis e corredores ecológicos. No decurso do trabalho, o GT-GAP e o CNADS entenderam que a abrangência do tema e o advento do Pacto Ecológico Europeu recomendariam um alargamento do âmbito para uma visão mais geral sobre a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade. O trabalho desenvolvido não inclui a análise dos regimes e sistemas regionais de áreas protegidas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nas quais, por via das atribuições e competências no âmbito da Constituição da República Portuguesa e dos Estatutos Político-Administrativos, são da competência exclusiva dos órgãos de governo próprio destas Regiões Autónomas.

O CNADS agradece a todos os respondentes pelo conhecimento extremamente rico que nos transmitiram e que foi uma peça chave deste trabalho. O texto presente é naturalmente da nossa exclusiva responsabilidade, bem como quaisquer falhas de interpretação que inadvertidamente tenhamos cometido.

## Metodologia

Para dar cumprimento ao seu mandato, o GT-GAP desenvolveu as seguintes tarefas:

1. Revisão dos relatórios de avaliação existentes, do ICNF, Governo e outras entidades, sobre o desempenho da gestão das áreas protegidas, sobre o estado das espécies e habitats protegidos e sobre os gastos operacionais e de investimento;
2. Auscultação das partes interessadas: dirigentes do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), da Direção-Geral do Território (DGT) e de outras instituições interessadas, Associação de Guardas e Vigilantes da Natureza, ONGA, autarquias, proprietários, representantes de atividades económicas (agro-silvo-pastorícia, caça, pesca e turismo), organizações profissionais e científicas. A auscultação da maioria das entidades foi realizada através de questionário escrito, tendo sido realizadas audições (presenciais ou através de vídeo conferência) com algumas organizações;
3. Preparação de propostas de recomendações relativas a cada um dos objetivos estabelecidos.

O inquérito, remetido por correio eletrónico a 321 entidades, obteve 60 respostas. As listas com as entidades às quais foi solicitada resposta ao inquérito e o número de respostas recebidas podem ser consultadas no anexo B.

O trabalho do GT-GAP teve como primeiro resultado a "2ª Recomendação à Assembleia da República e ao Governo de avaliação da Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo, no que se refere aos programas especiais de ordenamento do território", aprovada pelo Plenário do CNADS em 12 de fevereiro de 2021 e comunicada aos órgãos de soberania.

A presente "Reflexão e Recomendação" completa os trabalhos do GT-GAP, organizando-se em três partes:

Parte I — O desafio da gestão de Áreas Protegidas em Portugal

Parte II — Síntese da audição aos parceiros interessados

Parte III — Recomendações para uma gestão eficaz e eficiente das Áreas Protegidas

## Parte I — O desafio da gestão de áreas protegidas em Portugal

### I.1. As Áreas Protegidas à luz da Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030

#### I.1.1. A Estratégia Europeia de Biodiversidade

O contexto em que surge a Estratégia Europeia de Biodiversidade, ligada de forma mais abrangente ao Pacto Ecológico Europeu e estratégias conexas (biodiversidade, agricultura e outros sistemas de produção alimentar, energia, transportes, indústria, poluição, clima), vem dar corpo a uma nova forma de encarar a natureza, não mais como um “obstáculo ao desenvolvimento”, mas definitivamente como a base desse mesmo desenvolvimento.

De facto, os dois desafios existenciais que vivemos, a emergência climática e a crise de extinção de espécies, não são compatíveis com o “*business as usual*”, e a agenda internacional do desenvolvimento começa finalmente a alinhar com a escala destes desafios. Se por um lado teremos uma década para não inviabilizar definitivamente os objetivos do Acordo de Paris para o final do século (isso mesmo nos dizem os relatórios do IPCC), por outro lado essa mesma década determinará qual o planeta em que viveremos face às estimativas do Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) de existirem um milhão de espécies em risco de extinção.

É esta nova agenda do desenvolvimento, centrada não só na proteção da natureza que resta, mas agora já também definitivamente focada no restauro dos ecossistemas e em garantir que essa mesma natureza constitui, por um lado, uma solução para a mitigação das alterações climáticas (face ao papel dos solos, dos habitats e da biomassa das populações naturais em fixar carbono) e, por outro, a base de uma nova economia do capital natural, que encontra na Estratégia Europeia da Biodiversidade um dos seus principais pilares. As políticas públicas de conservação da natureza serão, assim, centrais nos próximos anos e será necessária uma reforma estratégica dessas políticas que permita alcançar os objetivos definidos.

A Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030 marca o horizonte de prioridades de conservação da biodiversidade dos Estados Membros da União Europeia. A Estratégia responde à constatação de que:

1. As metas da Convenção sobre a Diversidade Biológica das Nações Unidas para 2010 e 2020 foram sucessivamente incumpridas;
2. A União Europeia reconhece o dever e intenção de liderar pelo exemplo e quer assegurar que a biodiversidade da Europa entra no caminho da recuperação até 2030;
3. Os desafios para 2030 têm maior complexidade em virtude do acentuar de pressões antrópicas decorrentes do actual modelo económico, do continuado aumento demográfico, do consumo e da emergência de novas pressões, nomeadamente resultantes das alterações climáticas.

O avanço inovador do Pacto Ecológico Europeu e dos documentos que o integram consiste em reconhecer que os sistemas sociais e as economias dos Estados Membros dependem da boa saúde dos ecossistemas que é preciso restaurar e cuidar. Para isso é essencial construir uma infraestrutura com funcionamento em rede e qualificá-la, bem como desenvolver um conjunto de políticas públicas integradas que privilegiem uma gestão que qualifique funções entretanto perdidas.

No âmbito das Áreas Protegidas (AP), a Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030 define cinco grandes prioridades para o território da União Europeia:

- i. Proteger legalmente pelo menos 30% da superfície terrestre e marinha da União Europeia, incluindo a integração de corredores ecológicos que contribuam para a construção de uma rede transeuropeia de áreas de conservação que seja representativa, coerente e resiliente;
- ii. Proteger de forma estrita pelo menos 1/3 das AP europeias (10% da terra e 10% do mar), cobrindo áreas de elevado valor atual para a biodiversidade, ou de elevado potencial, incluindo a definição, cartografia, monitorização e conservação estrita das florestas primárias da União Europeia;
- iii. Gerir de forma efetiva todas as AP da União Europeia, definindo objetivos e medidas de conservação claras e implementando mecanismos de monitorização adequados que garantam que as cinco principais causas diretas da perda de biodiversidade – alterações na utilização dos solos em terra e no mar, sobre-exploração, alterações climáticas, poluição e espécies exóticas invasoras – são eliminadas e/ou muito reduzidos os seus impactos;
- iv. Aprovar em cada país um Plano Nacional de Conservação e Restauro até finais de 2021, a elaborar de acordo com critérios e metas de restauro dos ecossistemas degradados com prioridade para as zonas húmidas – sapais, pradarias marinhas, turfeiras, florestas e bosques;
- v. Inverter até 2030 o processo de degradação da qualidade dos ecossistemas (ar, água, solo, biodiversidade e promover a minimização de riscos) de modo a assegurar que, pelo menos 30% das espécies e dos habitats que não se encontram actualmente em estado favorável, alcancem essa categoria ou apresentem uma forte tendência positiva.

A concretização destes objetivos implicará um esforço significativo por parte do País. Atualmente, cerca de 23% do território terrestre continental está incluído na Rede Fundamental de Conservação da Natureza, que contempla as Áreas Protegidas, a Rede Natura 2000, as Reservas da Biosfera e outras áreas classificadas ao abrigo de tratados europeus e internacionais. A meta de 30 % do território delimitado e preservado, sendo ambiciosa, não se configura difícil de alcançar em Portugal. Porém, apenas 4% da Zona Económica Exclusiva marinha se encontra coberta por uma figura de proteção (independentemente de estar implementada ou não); é, portanto, um território onde o esforço para cumprimento da meta dos 30% de área protegida será maior.

Já o cumprimento da meta de 10% do território dedicado a uma "conservação estrita" implicará um esforço muito significativo. Ainda que a meta dos 10% possa levar mais tempo a concretizar em meio marinho, em terra a implementação da meta terá como dificuldade acrescida o facto de implicar, na maior parte dos casos, restrições ao uso e gestão de propriedade privada. Nas áreas protegidas terrestres de Portugal continental, 0,7% do território é classificado como "proteção total" e poderá considerar-se nesta categoria. No mar, apenas 0,001% do Mar Territorial e Zona Económica Exclusiva é provido de normas de gestão que inibem a atividade extrativa, por exemplo, e são muito escassas as áreas de reservas marinhas com interdição de atividades humanas.

Refira-se que, segundo os últimos dados disponíveis a nível europeu (*Conservation status of habitat types and species: datasets from Article 17, Habitats Directive 92/43/EEC reporting*, Agência Europeia do Ambiente), no período 2013-2018 a situação dos habitats e espécies protegidas em Portugal era a seguinte:

- 4% dos tipos de habitats tinha estatuto desconhecido; de entre os habitats com estatuto conhecido, 75% encontrava-se em estado mau ou desfavorável;
- 30% das espécies abrangidas tinha estatuto desconhecido; de entre as espécies com estatuto conhecido, 62% encontrava-se em estado mau ou desfavorável.

A terceira prioridade reclama um reforço da eficácia da gestão de Áreas Protegidas, acompanhado de mecanismos de avaliação e monitorização que permitam implementar uma gestão adaptativa. Estabelecer um Plano Nacional de Conservação e Restauro implica proceder a um trabalho técnico em cooperação, de revisão das delimitações das áreas classificadas, inclusão de áreas sensíveis ainda omissas e fazer escolhas sobre os principais corredores ecológicos de ligação, tarefa a que o Ministério do Ambiente e da Ação Climática deverá dar prioridade. Como descreveremos em seguida, os desafios em matéria de gestão do território são importantes dados os constrangimentos próprios do contexto territorial e socioeconómico português e a ausência de uma cultura de gestão ativa do território protegido.

### I.1.2. Contextualização da gestão das Áreas Protegidas em Portugal

A Lei nº 9/70 de 19 de junho representou um passo decisivo para a concretização de medidas de conservação da natureza em Portugal, permitindo a criação do Parque Nacional da Peneda Gerês, em 1971. Já depois da revolução democrática, em 1976, o Decreto-Lei nº 613/76, de 27 de julho (revoga a Lei n.º 9/70, de 19 de junho, e promulga o novo regime de proteção à Natureza e criação de parques nacionais) estabeleceu que a gestão dos parques e reservas seria feita pelo Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico. O conjunto destes parques e reservas deu origem à Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) cujo conceito ficou plasmado na legislação de 1993 (Decreto-Lei nº 19/93). Esta Rede, por força do Decreto-Lei nº 142/2008 (estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade e revoga os Decretos-Leis n.ºs 264/79, de 1 de agosto, e 19/93, de 23 de janeiro), faz parte, desde 2008, da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, conjuntamente com os sítios da lista nacional de sítios e zonas de proteção especial integrados na Rede Natura 2000 e as áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português. Por áreas classificadas entendem-se as “... definidas e delimitadas cartograficamente do território nacional e das águas sob jurisdição nacional que, em função da sua relevância para a conservação da natureza e da biodiversidade, são objeto de regulamentação específica” (alínea a) do art.º 3º do DL nº 142/2008). E, por áreas protegidas, entendem-se “... as áreas terrestres e aquáticas interiores e as áreas marinhas em que a biodiversidade ou outras ocorrências naturais apresentem, pela sua raridade, valor científico, ecológico, social ou cénico, uma relevância especial que exija medidas específicas de conservação e gestão, em ordem a promover a gestão racional dos recursos naturais e a valorização do património natural e cultural, regulamentando as intervenções artificiais suscetíveis de as degradar” (nº 2 do art.º 10º do DL nº 142/2008).

O conceito de RNFCN foi pela primeira vez utilizado na ENCNB aprovada em 2001, por Resolução do Conselho de Ministros e enquadrado depois por decreto-lei, em 2008.

Em todo este período a gestão das Áreas Protegidas foi predominantemente baseada num modelo centralizado e as AP foram lideradas por um diretor pertencente aos quadros da Administração Pública Central (atual ICNF). Em 2007 iniciou-se um novo modelo de gestão das AP, cujas comissões diretivas foram extintas, incluindo a figura de diretor da AP (Decreto-Lei nº 136/2007, que aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, I. P). As AP foram agrupadas em cinco Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas (compreendendo as áreas de Rede Natura 2000) – Norte, Centro e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul, Zonas Húmidas – com um diretor por cada um dos cinco departamentos. Este modelo de gestão foi alterado em 2019: por um lado, consolidando na nova lei orgânica do ICNF os cinco serviços desconcentrados a nível regional, sendo os respetivos responsáveis designados ‘diretores regionais’ (Decreto-Lei nº 43/2019); por outro lado, instituindo um modelo de cogestão a adotar para cada uma das áreas

protegidas de âmbito nacional, que concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na respetiva gestão, criando uma comissão de cogestão presidida por um presidente de câmara municipal dos municípios abrangidos pela área protegida (Decreto-Lei nº 116/2019). Este modelo apenas começou efetivamente a funcionar no terreno em 2021.

Em Portugal, as AP terrestres têm a particularidade de se inserirem em territórios maioritariamente detidos por proprietários privados em regime de minifúndio e ocupados por atividades económicas desconetadas da gestão dos valores naturais que presidiram à sua criação.

Quando as primeiras Áreas Protegidas foram criadas, nos anos de 1970, o país tinha ainda uma matriz social e económica predominantemente rural. As Áreas Protegidas inseriam-se em paisagens culturais onde os valores naturais existentes eram parcialmente fruto de práticas agrícolas, pastoris e florestais tradicionais não intensivas. Os exemplos de ecossistemas naturais intactos eram já raros, o que se reflete na percentagem muito baixa de áreas de proteção total. Este contexto foi, entretanto, mudando radicalmente, com a intensificação do êxodo rural para as cidades sobretudo do litoral. Em 1994, a população urbana já ultrapassava largamente a população rural e atualmente estima-se que a população residente em aglomerados urbanos se situe perto dos 70%. Esta evolução corresponde a uma tendência global, e não é diferente nas Áreas Protegidas.

Sinteticamente, este fenómeno simultâneo de urbanização e litoralização da sociedade portuguesa teve duas consequências marcantes. Por um lado, verificou-se um abandono progressivo dos terrenos cultivados. Este abandono alterou a matriz paisagística criando desequilíbrios próprios de sistemas complexos em transição: nos ecossistemas culturais ancestrais os “engenheiros” da paisagem, que geriam a biomassa, eram os herbívoros domésticos, enquanto os seus “arquitetos”, que determinavam a localização e intensidade da gestão da biomassa, os camponeses; no ecossistema cultural abandonado a perda de herbívoros domésticos não foi ainda substituída pela colonização do seu equivalente em sistemas naturais, os herbívoros silvestres, e o trabalho dos camponeses não foi alterado pelo seu equivalente em sistemas naturais, os grandes carnívoros que condicionam a distribuição e controlam os efetivos populacionais dos herbívoros.

O êxodo rural está associado à busca de rendimentos mais dignos. Mas a estrutura de minifúndio e a falta de gestão ativa do território acabam por resultar na acumulação de biomassa que, em conjunto com as monoculturas florestais de produção, são a matéria que o fogo consome de forma cíclica. Ou seja, a uma paisagem gerida por uma complexa teia de interações sociais e bióticas, sucedeu-se uma paisagem gerida pela dinâmica simplificada de agentes abióticos em terrenos degradados. Por outro lado, as populações que não migraram para fora das Áreas Protegidas procuraram nivelar os seus padrões de vida pela média nacional, envolvendo-se em atividades socialmente valorizadas e economicamente vantajosas, mas, frequentemente, desconetadas da gestão dos valores culturais e naturais que presidiram à classificação destas áreas.

O resultado inevitável foi um conflito entre o imperativo legal e moral de preservação de valores naturais e culturais das Áreas Protegidas e a aspiração legítima dos seus residentes a formas de vida e patamares de desenvolvimento socioeconómico diferentes dos que a tradicionalmente tinham acesso naqueles territórios.

Note-se que nas AP situadas no litoral e, portanto, mais populosas e sujeitas a dinâmicas urbanísticas e turísticas, foram-se intensificando pressões para o desenvolvimento de atividades muitas vezes incompatíveis com a conservação da Natureza e/ou com fortes impactos negativos nos valores naturais e culturais, perante quadros de gestão fragilizados.

Em suma, estamos perante três tipos de pressão: i) o abandono de atividades económicas ligadas ao território, com a consequente degradação de valores culturais e naturais associados às atividades primárias tradicionais; ii) as falhas na proteção dos sistemas naturais intactos; iii) a introdução de novas atividades económicas e dinâmicas depredadoras de valores naturais e culturais. Esta situação configura um desafio para a gestão das Áreas Protegidas que Portugal ainda não logrou reverter e harmonizar, mas que os objetivos europeus de conservação para o horizonte 2030 obrigam a resolver.

### I.1.3. O modelo de cogestão

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio, que aprovou a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, veio prever a adoção de modelos de cogestão das áreas protegidas, incentivando o estabelecimento de parcerias com as entidades presentes no território.

O Decreto-Lei nº 116/2019 define o modelo de cogestão das áreas protegidas e concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na respetiva gestão, ao abrigo da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) que prevê a participação dos municípios na gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, os quais, nos termos do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, já são competentes para a criação e gestão de áreas protegidas de âmbito regional ou local.

O modelo de cogestão aplica-se às áreas protegidas que constituem a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP) nos termos do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (RJCNB), aprovado pelo Decreto-Lei nº 142/2008. O modelo de cogestão não se aplica a áreas protegidas de estatuto privado.

As áreas protegidas de âmbito regional ou local podem, sob proposta dos municípios que as integram, adotar o modelo de cogestão, devendo, neste caso, ser consideradas preferencialmente para efeitos de integração na RNAP, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 15.º do RJCNB.

O modelo de cogestão assenta no envolvimento de duas entidades:

- A Comissão de Cogestão (CC) e respetivo presidente, com funções de gestão e administração;
- O Conselho Estratégico (CE), que funciona junto de cada AP, com funções consultivas.

A CC é composta por um presidente de câmara municipal dos municípios abrangidos pelas AP; um representante do ICNF, designado pelo Diretor Regional da AP; um representante de instituições de ensino superior relevantes para o desenvolvimento sustentável dos territórios abrangidos pelas AP; um representante de ONG e equiparadas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos territórios abrangidos pelas AP; um a três representantes de outras entidades.

A CC é apoiada por uma estrutura, coordenada por responsável designado pelo ICNF, e composta por técnicos designados pelas entidades representadas na CC.

O conselho estratégico, com natureza consultiva, como estabelecido no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, tem a seguinte composição: diretor regional do ICNF responsável pela gestão da AP; representantes de instituições científicas e especialistas de mérito comprovado em conservação da natureza e biodiversidade; representantes da administração central; câmaras municipais, juntas de freguesia e ONG de ambiente; representantes de entidades associativas e empresariais dos setores de atividade socioeconómica relevantes na AP.

Constituem instrumentos de gestão: o Plano de Cogestão, os Plano de Atividades e orçamento, o Relatório de Atividades, outros instrumentos consensualizados pela CC, com parecer prévio da CE (devem ter por referência o PEAP e respetivos regulamentos e demais elementos aprovados ao abrigo do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - DL nº 80/2015, de 14 de maio).

O Plano de Cogestão determina a estratégia (para valorizar e promover o território, sensibilizar as populações locais e melhorar a comunicação com os interlocutores e utilizador) e integra o respetivo programa de medidas e ações para a concretizar. Articula-se com o Programa Especial da respetiva AP e consagra a visão e estratégia para promoção e valorização da AP.

A CC garante que a cogestão zela pela salvaguarda dos recursos e valores territoriais da AP e tem, entre outras, as funções de: elaborar e aprovar os instrumentos de gestão, após parecer do Conselho Estratégico; executar os instrumentos de gestão; identificar os instrumentos e linhas de financiamento de apoio à execução do plano de cogestão da AP; apoiar os potenciais beneficiários para acesso a essas linhas.

O CE aprecia e emite parecer prévio sobre o Plano de Cogestão da AP e respetivos indicadores propostos, bem como sobre outros instrumentos ou assuntos de cogestão submetidos pela CC.

#### *Financiamento*

O financiamento do plano de cogestão deve obedecer a princípios de sustentabilidade económica num horizonte de médio prazo.

As medidas e ações do plano de cogestão são financiadas por verbas disponibilizadas, anualmente, pelo Fundo Ambiental, pelo Fundo Florestal Permanente, pelo Fundo Azul ou por outros cuja missão seja compatível com as medidas e ações previstas no plano de cogestão; podem, ainda, ser financiadas por: receitas próprias do ICNF; receitas próprias das demais entidades representadas na comissão de cogestão; receitas obtidas no âmbito das medidas e das ações de valorização e divulgação referentes à área protegida; verbas disponibilizadas pelos municípios abrangidos pela área protegida; receitas obtidas por via de mecenato ambiental; contribuições de fundos de direito privado, nacionais ou estrangeiros; planos de investimento que tenham por objetivo a valorização do património cultural e natural do país, designadamente o Programa Valorizar; contribuições da União Europeia sujeitas a orientações fixadas pelas autoridades de gestão dos respetivos planos operacionais e aos regulamentos nacionais e da União Europeia, nomeadamente provenientes de Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

As candidaturas a financiamento nacional ou da União Europeia para a execução de medidas e ações constantes no plano de cogestão devem beneficiar de coeficientes de majoração na sua avaliação.

#### *Participação pública*

A participação pública e o envolvimento de todos os interessados, em especial os residentes e utilizadores da área protegida, devem ser assegurados no desenvolvimento do respetivo modelo de cogestão, nomeadamente, por recurso à realização de consultas públicas, inquéritos de opinião; divulgação prévia das medidas a implementar; sessões participativas.

O plano de cogestão é sempre precedido de consulta pública, através de aviso a publicitar com a antecedência mínima de 5 dias, por edital municipal e nos sítios na Internet das entidades representadas na comissão de cogestão, por um período não inferior a 20 dias.

## I.2. A ausência de uma gestão ativa das Áreas Protegidas em Portugal

Contrariamente aos grandes ícones internacionais da conservação de espaços naturais protegidos, como é o caso de Yellowstone National Park, Kruger Park, ou mesmo o Parque Nacional da Gorongosa, onde a gestão ativa do território é feita com objetivos e metas claras de recuperação e/ou manutenção de espécies, habitats e ecossistemas, Portugal não tem mais do que exemplos pontuais de gestão ativa dos valores patrimoniais naturais nas Áreas Protegidas. É o caso, por exemplo, da Reserva Natural da Serra da Malcata, onde exercícios ativos de gestão da paisagem foram realizados por forma a melhorar o habitat do coelho e assim favorecer populações de lince ibérico, ações de controlo de espécies invasoras no Parque Natural de Sintra-Cascais ou na Reserva Natural das Berlengas, alguns tipos de dragagens no Parque Natural da Ria Formosa ou ações pontuais de fogo controlado em diversas Áreas Protegidas para gestão da biomassa.

Dois fatores, em particular, têm dificultado o desenvolvimento de uma cultura de gestão do território nas nossas Áreas Protegidas. Em primeiro lugar, o facto de grande parte do território ser detido por proprietários privados e estar fragmentado em inúmeras micro-propriedades limita o escopo de intervenção dos responsáveis pela gestão das Áreas Protegidas. Em segundo lugar, o facto de não existirem recursos suficientemente dimensionados para gerir as Áreas Protegidas e restantes áreas classificadas da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, em benefício de valores que, sendo inestimáveis, não têm sido objeto de valorização, apropriação e remuneração pelo mercado (i.e., uma falha de mercado), limita o envolvimento dos proprietários na gestão e valorização do património natural e cultural. Um problema diferente, mas com resultados análogos, refere-se à deficiente gestão dos terrenos baldios (i.e., detidos e maioritariamente geridos pelas comunidades locais ou em regime de cogestão com o ICNF) decorrente, entre outros fatores, do envelhecimento das populações rurais e abandono de atividades tradicionais associadas à pastorícia.

O efeito cumulativo do que poderíamos caracterizar por falta de autoridade do Estado sobre os territórios privados, de dificuldades de operacionalizar a gestão nos baldios e a insuficiência de recursos para compensar os seus proprietários pela adoção de medidas de gestão orientadas para a conservação de bens públicos, levou o Estado a dar primazia a uma cultura administrativa assente na regulamentação do ordenamento do território em detrimento de uma cultura de gestão ativa do território. Esta cultura administrativa traduz-se na redução da gestão do espaço rural/rústico a um simples exercício de zonamento de potencialidades biofísicas que, por via normativa, introduz interdições e condicionalismos ao uso e usufruto do território no que diz respeito à disciplina relativa ao uso, ocupação e transformação do solo. Não concretizando depois uma gestão ativa do território, as Áreas Protegidas e restantes áreas classificadas têm sido, assim, por via de planos e regulamentos, reduzidas a uma espécie de servidão administrativa.

Naturalmente, um Estado que condiciona o uso do território privado, mas que não compensa esses condicionalismos para a valorização do capital natural e não promove alternativas mobilizadoras para o seu desenvolvimento e gestão sustentáveis, é um Estado frágil e condenado à exposição frequente a conflitos entre o interesse público e o interesse privado. Da gestão destes conflitos surgiram, inevitavelmente, compromissos que, em certos casos, levaram à descaracterização e delapidação de recursos naturais e culturais das Áreas Protegidas. Urbanizações para fins habitacionais e turísticos, licenciamentos industriais, agrícolas e florestais intensivos com mobilização profunda do solo e introdução de pesticidas, mineração, ampliação de vias de circulação e construção de vias novas, são alguns dos exemplos de compromissos entre o interesse público (conservação do património ambiental e cultural e qualidade ambiental) e privado

(remuneração financeira sobre o capital fundiário e imobiliário), que resultaram em perdas evidentes do capital natural das Áreas Protegidas e da “marca” a elas associada.

O debate institucional sobre gestão de Áreas Protegidas em Portugal foi, por sua vez, afunilado e restringido a um debate relativamente pobre no âmbito da execução da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo e sobre as entidades que detêm (ou que deveriam deter) o poder de delimitar, regulamentar e controlar os usos (referidos como “ações de suporte” no Artº 6º do DL nº 142/2008, ver Tabela 1). Prescinde-se, desta forma, da discussão sobre a implementação de modelos de gestão ativa (referidos como “ações de conservação ativa” no Artº 6º do DL nº 142/2008, ver Tabela 1) que permitissem manter e acrescentar valor ao capital natural de um país cujo território tem vindo a ser, maioritariamente a partir dos anos 90 do século XX, progressivamente abandonado pelos seus proprietários.

Tabela 1 - Definições constantes no Artigo 6º do DL 142/2008 - Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade

Ações de conservação ativa e de suporte a conservação da natureza e da biodiversidade compreende o exercício:

- a) De ações de conservação activa, que correspondem ao conjunto de medidas e ações de intervenção dirigidas ao manejo direto de espécies, habitats, ecossistemas e geossítios, bem como o conjunto de medidas e ações de intervenção associadas a actividades socioeconómicas, tais como a silvicultura, a mineração, a agricultura, a pecuária, a caça ou a pesca, com implicações significativas no manejo de espécies, habitats, ecossistemas e geossítios, tendo em vista a sua manutenção ou recuperação para um estado favorável de conservação;
- b) De acções de suporte, que correspondem à regulamentação, ordenamento, monitorização, acompanhamento, cadastro, fiscalização, apoio às ações de conservação ativa, visitação, comunicação e vigilância dos valores naturais classificados.

### I.3. Princípios para a gestão eficaz e eficiente das Áreas Protegidas

Para que os proprietários e arrendatários se envolvam na gestão ativa dos valores naturais e culturais das Áreas Protegidas é necessário operar transformações profundas nos princípios que orientam a sua governação em Portugal. Partindo do pressuposto, relativamente consensual, de que elas são um ativo estratégico para o país, propomos que a correção das disfunções anteriormente descritas implique a transposição de três princípios fundamentais para a prática de governação das Áreas Protegidas e, quando oportuno, para o ordenamento jurídico que os regulamente:

1. Promover a valorização, apropriação e redistribuição de valor;
2. Reforçar a autoridade das entidades de gestão;
3. Separar a gestão da monitorização, fiscalização e regulação.

Uma gestão eficaz pressupõe naturalmente um quadro de execução da política de ordenamento de território. O ordenamento é um instrumento de planeamento que traduz a realidade do uso do território atual e prospetiva futura, associado a um programa. O resultado deste processo condiciona os usos, mas não determina as atividades que serão efetivamente realizadas em cada parcela. A gestão pode ser entendida como o prosseguimento das ações concretas no território para

atingir determinados fins em função de objetivos pré-definidos (de conservação da natureza ou outros).

Usando a terminologia do influente filósofo e historiador Isaiah Berlin (1909-1997), o plano de ordenamento por si só não faz mais que restringir a liberdade negativa, i.e., aquela que advém das restrições que o Estado impõe aos indivíduos. No entanto, não contribui para promover a liberdade positiva, i.e., aquela que deriva da vontade própria dos indivíduos. Porém, a manutenção dos valores naturais e/ou o seu restauro e valorização através de uma gestão ativa do território reclamam a prática da liberdade positiva.

### I.3.1. Promover a valorização, apropriação e redistribuição de valor

A natureza e as paisagens que derivam da sua interação com a cultura constituem valores genericamente reconhecidos pela sociedade. No entanto, os valores naturais e culturais nem sempre têm uma tradução monetária. Por vezes, tal acontece por estes se situarem para além do universo da troca: que podemos trocar pelo oxigénio que respiramos? Em outras ocasiões, simplesmente, existe dificuldade real (teórica e prática) de traduzir em valor monetário os bens e serviços de ecossistema que, podendo ser objeto desse tipo de valoração, por aproximação, não são objeto de transação nos mercados atuais. Como tal, é frequente a perceção de que os valores naturais e culturais associados não são objeto de apropriação e redistribuição, o que gera falhas de mercado que conduzem à degradação dos referidos valores.

Num contexto de gradual urbanização da população (prevê-se que 68% da população mundial viva em aglomerados urbanos até 2050), a perceção sobre o valor das Áreas Protegidas, como locais de contemplação, descompressão, desporto, inspiração e lazer (componentes essenciais da chamada “one health”, ou saúde una) tenderá a aumentar. Existe, portanto, oportunidade para valorizar monetariamente os ativos patrimoniais das Áreas Protegidas através da aplicação do princípio do utilizador-pagador para além do que já se faz via prestadores de serviços (guias turísticos, hotelaria, restauração) que nelas operam, por exemplo, através da criação de taxas de permanência (análogas às taxas turísticas em cidades) e/ou portagens de acesso (análogas às taxas introduzidas em inúmeras áreas protegidas internacionais).

A criação deste tipo de instrumentos que permitem a apropriação de valor económico dos valores naturais e culturais das Áreas Protegidas por parte dos responsáveis pela sua governação, permitirá, por sua vez, criar mecanismos, autónomos do orçamento de Estado, para remunerar, na justa medida, quem deles toma conta: em Portugal, maioritariamente, os proprietários e/ou arrendatários que gerem o território privado. A apropriação de valores até agora considerados (ou tratados como) intangíveis pelo mercado contribuirá para corrigir falhas de mercado que estão na origem de algumas das disfuncionalidades associadas à gestão e ao ordenamento das áreas classificadas.

Em primeiro lugar, representará uma alternativa para a valorização de ativos económicos geridos por entidades de direito privado que atuam sobre o território que não passe, necessariamente, pela extração insustentável de recursos naturais e/ou promoção da edificação. A introdução do princípio do utilizador-pagador nas Áreas Protegidas será eficaz se estiver associado a mecanismos de redistribuição de uma parte significativa das verbas arrecadadas para efeitos de remuneração de serviços de ecossistema (remuneração de resultados de gestão) ou contratualização de atividades de gestão ativa do território (remuneração por práticas de gestão). Esses mecanismos de financiamento, independentemente de se focalizarem no resultado (serviços de ecossistema prestados) ou no processo (que mantém ou restaura a capacidade dos ecossistemas gerarem

serviços), podem e devem ser afinados mediante processos estruturados de consulta e participação das populações das Áreas Protegidas.

Em segundo lugar, na medida em que o utilizador pagar para beneficiar do capital natural e cultural de uma Área Protegida, tenderá a exigir maior qualidade a esse capital. Quanto maior a qualidade, maior o valor de mercado, pelo que o círculo vicioso que conduziu à paulatina degradação do património natural e cultural das Áreas Protegidas em Portugal poderá ser gradualmente substituído por um ciclo virtuoso de restauro do património, com vista à valorização dos ativos consubstanciados pelo capital natural e cultural.

Em terceiro lugar, melhorar a qualidade dos ativos patrimoniais das Áreas Protegidas, na sequência da correção de falhas de mercado e melhoria da eficácia da sua gestão, contribuirá para valorizar a marca “áreas protegidas de Portugal”. A valorização desta marca criará novas oportunidades para atração de investidores, abrindo portas para a eventual criação de novas Áreas Protegidas de âmbito privado e municipal: uma opção desejável que deverá ser encorajada com vista a alcançar o objetivo de proteção de 30% de território e 10% do território de forma estrita.

### I.3.2. Reforçar a autoridade e os meios das entidades de gestão

A análise de casos de sucesso na gestão das Áreas Protegidas leva-nos a concluir que uma gestão eficiente requer a existência de uma entidade de gestão com autoridade sobre o território e com autonomia suficiente para implementar uma gestão adaptativa e participada, articulada com os diferentes agentes que operam no território.

A autoridade requer a centralização de poder regulatório numa entidade de gestão, independentemente da pluralidade que possa existir na sua composição. No entanto, a autoridade, para ser amplamente reconhecida, carece de três condições essenciais — conhecimento, legitimidade e autonomia:

**Conhecimento.** A liderança de uma autoridade de gestão territorial deve ser atribuída a personalidades de reconhecido mérito no domínio das áreas temáticas objeto de gestão. Da mesma forma como não se compreenderia que o Diretor do Banco de Portugal fosse alguém com perfil profissional e experiência na gestão de recursos naturais, seria difícil compreender que o representante máximo de uma autoridade de gestão de um espaço natural protegido não tenha currículo profissional validado nesses domínios. A fração de autoridade que advém da componente “conhecimento” remete para a necessidade imperiosa das áreas protegidas terem liderança executiva de perfil técnico, através da figura de um diretor executivo de competência e mérito adequados, tal como foi aliás reconhecido pela maioria dos intervenientes das audições realizadas pelo CNADS.

**Legitimidade.** A autoridade para gerir as restrições sobre o uso do território, implementar o princípio do utilizador-pagador e redistribuir parte dos valores tributados de acordo com procedimentos validados implica aquiescência social sobre a legitimidade do poder regulador e tributário das autoridades de governação das áreas protegidas. A legitimidade de atuação dos órgãos de governo das áreas protegidas é reforçada com mecanismos associados à democracia representativa. A legitimidade de decisões condicionantes de liberdade de uso e usufruto do território privado é reforçada com mecanismos de democracia participativa. A democracia representativa dos órgãos de governação das Áreas Protegidas foi consignada no Decreto-Lei nº 116/2019, que define o modelo de cogestão das áreas protegidas e que concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na

respectiva gestão, ao abrigo do previsto na alínea c) do artigo 20º da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, Lei-Quadro da transferência das competências para as autarquias locais.

O modelo de cogestão pretende “sentar à mesma mesa” as diferentes entidades com responsabilidades na gestão das Áreas Protegidas, atribuindo maior responsabilidade aos atores locais. Desta forma procura-se fazer convergir decisões em matéria de ordenamento e de gestão do território em áreas tão sensíveis como sejam a conservação da biodiversidade, produção agrícola e florestal, defesa do património, promoção de atividades recreativas. O princípio da cogestão, ou gestão compartilhada entre organismos com tutela sobre o território, representa um passo importante no sentido de incrementar a legitimidade dos órgãos de governo das Áreas Protegidas. Reforça-se o peso do poder local, aproximando os representados dos representantes, nestes órgãos de gestão.

No entanto, o modelo é incompleto pois não dota a entidade de gestão da autoridade que advém do conhecimento e da autonomia. Acresce que grande parte dos municípios portugueses carecem de prática de gestão na área da conservação da natureza e as experiências em curso reclamam um adequado processo de capacitação de quadros, bem como de monitorização e avaliação. Em situações de maior complexidade e conflitualidade, o funcionamento da democracia representativa pode ver-se reforçado com a adoção de mecanismos de democracia participativa (por exemplo, consulta pública proactiva, orçamentos participativos). Dado que a propriedade das Áreas Protegidas é, na sua maioria, detida por pessoas de direito privado, são frequentes os conflitos entre as entidades com competência em matéria de ordenamento e gestão das Áreas Protegidas e as pessoas de direito privado que fazem uso e usufruem do território para dele retirar um rendimento. Para além de reclamar significativos recursos logísticos, técnicos e financeiros, a capacidade de as entidades públicas intervirem na gestão ativa do capital natural torna-se muito condicionada, pelo que um adequado envolvimento das diferentes partes interessadas e com capacidade de intervenção no território é imprescindível para uma eficaz gestão dos ativos de capital natural das Áreas Protegidas.

**Autonomia.** A autoridade reclama eficácia, sem a qual o conceito se esvazia. A eficácia remete-nos para o reforço da autonomia no sentido de: garantir capacidade de decisão sobre a implementação do princípio do utilizador-pagador (e.g., definição de valores de taxas, e isenções sobre as mesmas); ter a capacidade de gerir, parcial ou totalmente, os valores arrecadados no âmbito da tributação ambiental adotada, reforçando, desta forma, a capacidade de financiamento da autoridade de gestão e a capacidade de redistribuição destas verbas; ter a capacidade de construir consensos de base participativa e inclusiva entre as partes interessadas em matéria de investimento, economia circular e adaptação às alterações climáticas. O princípio da autoridade reclama que as entidades responsáveis pela cogestão das Áreas Protegidas evoluam no sentido de serem reconhecidas como autoridades de gestão, dotadas de grau elevado de autonomia financeira e administrativa.

### 1.3.3. Separar a gestão da regulação e avaliação

A preservação dos valores naturais e culturais das Áreas Protegidas é indissociável de um eficaz controle e fiscalização das ações de gestão que sobre eles se exercem. As boas práticas recomendam que as intervenções no território, por exemplo em obras de construção civil, separem a execução de uma determinada obra da fiscalização da mesma. Em matéria de conservação da natureza esta distinção nem sempre foi clara, existindo demasiadas instâncias em que no ICNF recaíram tanto as ações de execução da gestão da conservação da natureza, como a avaliação interna e a fiscalização

de ações desenvolvidas por outros agentes do território. Esta multiplicidade de funções não é desejável numa administração madura, pois torna o ICNF simultaneamente ator e avaliador.

A institucionalização da cogestão das AP cria uma oportunidade para repensar o papel do ICNF, e reforçar as suas competências essenciais. Deve ser consolidado o papel do ICNF como entidade responsável pelo estudo e monitorização dos valores naturais das AP e restante território classificado, promoção do conhecimento científico de apoio à gestão, bem como agente de fiscalização, regulação e supervisão, quer nas Áreas Protegidas de âmbito nacional, quer nas AP de âmbito regional, local, privado e outras tipologias de classificação da Rede Fundamental de Conservação da Natureza. O papel de gestão de proximidade poderá em muitos casos ser assumido com vantagem por actores locais, com diversas configurações institucionais, como de resto já existem diversos exemplos em Portugal (e múltiplos exemplos a nível internacional). Já a avaliação do cumprimento dos objetivos de conservação e gestão deverá ser assumida por entidades independentes.

#### 1.4. Governação e governança das Áreas Protegidas

Os modelos de governação, governança e gestão das Áreas Protegidas, têm sido objeto de ampla análise à escala global e, em particular, a partir da Conferência Rio +10 em 2002, onde se constatou que, apesar do aumento significativo da área do globo coberto por AP, se verificava o contínuo declínio da biodiversidade nessas mesmas áreas, dando origem à expressão *Paper Parks* (Parques no Papel), ou seja, parques naturais com existência suportada por um instrumento legal, mas sem meios reais de implementação no terreno, que tornassem a conservação da biodiversidade efetiva. Este facto levantou um amplo debate sobre a eficácia de gestão das AP, modelos de governação, governança e financiamento, do qual sobressaíram as conclusões e Plano de Ação do V Congresso Mundial de Parques, realizado na cidade de Durban em 2003, considerado como ponto de viragem nos conceitos relativos a estas matérias. Vale a pena citar uma das principais conclusões, que veio a afirmar-se doutrina, como consta do preâmbulo do citado Plano de Ação:

*“The Vth IUCN World Parks Congress marked a turning point for protected areas. It placed them at the center of international efforts to conserve biodiversity and promote sustainable development. By taking as its theme ‘Benefits Beyond Boundaries’, the Congress recognised that protected areas cannot exist in isolation from the surrounding land and sea. Nor can they be managed without regard to the communities and economic activities within and around them”<sup>1</sup>.*

Efetivamente, o debate reconheceu que o modelo exclusivo de governação das AP com administração centralizada, *top-down*, oriunda do século XIX, maioritariamente técnico-científica, estava esgotado, exigindo-se uma nova abordagem para o século XXI, sumarizada na Tabela 2. Esta nova abordagem configura uma rutura concetual na governação e gestão das AP procedente do naturalismo do século XIX (e que se estendeu durante a maior parte do século XX), a favor de um modelo de governança participativo e inclusivo no século XXI, com o envolvimento direto das comunidades e dos *stakeholders*, promovendo a valorização do património natural como forma de contribuir para assegurar a sustentabilidade das AP e apoiar o desenvolvimento socioeconómico das comunidades locais.

Nos anos subsequentes, os diferentes organismos internacionais reconhecem a existência (e a coexistência) de vários modelos possíveis de governança das AP, pressupondo uma flexibilidade e uma complementaridade de opções na gestão do património natural. Esses modelos vieram a ser

---

<sup>1</sup> Vide *The Durban Action Plan Revised Version*, March 2004, p. 225

validados tanto pela IUCN (International Union for Conservation of Nature) como pela CBD (Convention on Biological Conservation) <sup>2</sup> ou pela própria UNESCO no âmbito do Programa MaB (Man and Biosphere) através das Reservas da Biosfera<sup>3</sup> encontram-se sumariados na Tabela 3.

**Tabela 2: Análise comparativa concetual das Áreas Protegidas nos séculos XIX e XXI. Fonte: Philips, 2003<sup>4</sup>**

	Áreas Protegidas do século XIX	Áreas Protegidas do século XXI
Objetivos	Conservação por <i>set aside</i> Estabelecidas essencialmente pelos valores de vida selvagem ou cénicos Geridas essencialmente para visitantes e turistas Valorizadas pela vida selvagem Foco único na preservação	Geridas também com objetivos económicos e sociais Estabelecidas frequentemente por motivos científicos, económicos e culturais Geridas com preocupação centrada nas comunidades locais Valorizadas também pela importância cultural/social da vida selvagem Centradas no restauro e reabilitação
Governança	Gestão pelo governo central	Geridas por diversos atores
Comunidade local	Planeadas e geridas sem incorporar as sensibilidades e sem o envolvimento ativo das comunidades locais	Geridas com ou pelas comunidades locais Geridas com o objetivo de acomodar os interesses locais
Conceito global	Desenvolvidas isoladamente Geridas como “ilhas”	Planeadas como parte de redes internacionais, nacionais e regionais Redes planeadas com corredores de ligação
Perceções	Encaradas prioritariamente como um bem nacional Encaradas como um assunto estritamente nacional	Encaradas também como valores regionais ou locais Encaradas também como assunto internacional
Metodologias de gestão	Geridas reativamente numa perspetiva de curto prazo Geridas de forma tecnocrática	Geridas com uma visão de longo prazo Geridas com uma perspetiva política
Financiamento	Financiadas pelos impostos dos contribuintes	Sustentadas por diversas fontes
Capacidade de gestão	Geridas essencialmente por agentes políticos, com maior ou menor apoio de cientistas e especialistas Liderança por peritos	Geridas por profissionais de diversos setores Geridas com base em conhecimento local

Estes modelos abrangem desde o modelo central/estatal, à gestão exclusivamente efetuada por entidades privadas (ONGA, cooperativas de base local ou empresas) e foram já objeto de análise aprofundada de anterior Reflexão pelo CNADS em 2016<sup>5</sup>, que se atualiza e contextualiza no âmbito da presente Reflexão.

<sup>2</sup> Vide *Decisão CBD X.31 e Nagoya*, 2010.

<sup>3</sup> Vide *Plano de Ação de Lima do Programa MaB*, março de 2016

<sup>4</sup> Phillips, A (2003); Turning ideas on their head: The new paradigm for protected areas. George Wright Forum. <http://www.georgewright.org/202phillips.pdf>

<sup>5</sup> Vide *Reflexão sobre o modelo de Gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas* em [https://www.cnads.pt/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=54&Itemid=84](https://www.cnads.pt/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=54&Itemid=84)

Tabela 3 — Modelos de governança das Áreas Protegidas segundo a IUCN. Fonte: IUCN, 2013<sup>6</sup>

Tipos de governança	Subtipos	Características operacionais
Tipo A. Governança da responsabilidade do governo central	Pelo governo central ou federal, ou através de agência central A nível regional ou provincial por organismos desconcentrados Gestão delegada pelo governo (e.g. através de ONGA)	Faz cumprir regulamentos e fiscaliza Informa e/ou consulta sobre as decisões
Tipo B. Governança partilhada	Governança transfronteiriça (através de acordos transfronteiriços entre Estados) Governança colaborativa (entre agências governamentais e outros atores) Governança partilhada, com uma direção plural de vários parceiros	Procura consensos, também por partilha de benefícios Desenvolvimento de acordos específicos Processo negocial na busca de consensos Participação na administração
Tipo C. Governança privada	Governança por proprietários da terra, organizações não lucrativas ou empresas privadas	Partilha formal de autoridade através da participação na administração direta
Tipo D. Governança pelas comunidades locais ou indígenas	Governança por comunidades indígenas Governança por comunidades locais	Reconhece os direitos das comunidades autóctones e indígenas

Outra questão crítica, abordada no contexto de evolução do pensamento e ação sobre a governança e eficácia da gestão das AP, foi a problemática do financiamento das AP para a conservação da natureza e biodiversidade. Esta dimensão evoluiu da “fonte única” Orçamento de Estado, para uma matriz mais complexa com fontes diversas, exigindo por sua vez uma multiplicidade de atores de alguma forma envolvidos na governança e gestão das AP, como resulta claro da Figura 1.

Vale a pena recordar algumas recomendações da IUCN a este propósito:

- *An important tool for the management of PAs is the development of a business and financial plan.*
- *Sustainable PA finance requires support from a wide range of actors.*
- *Funding is only as sustainable and effective as the PA management system it supports.*
- *PA authorities should construct financial portfolios incorporating a diversity of funding sources and a multiplicity of beneficiaries.*

Este debate e análise integrada continuam por fazer em Portugal, nomeadamente a nível político, pois da esfera das políticas se trata, carecendo de uma formulação integradora para se resolver o crónico subfinanciamento das Áreas Protegidas sem o qual, na verdade, a eficácia da gestão jamais será assegurada, independentemente do modelo de gestão das AP que se adote, ou do modelo de governação da própria Autoridade Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade.

<sup>6</sup> Vide *Governance of Protected Areas: From understanding to action*. Grazia Borrini-Feyerabend, Nigel Dudley, Tilman Jaeger, Barbara Lassen, Neema Pathak Broome, Adrian Phillips and Trevor Sandwith. Best Practice Protected Area Guidelines Series Nº 20. IUCN, 2013.

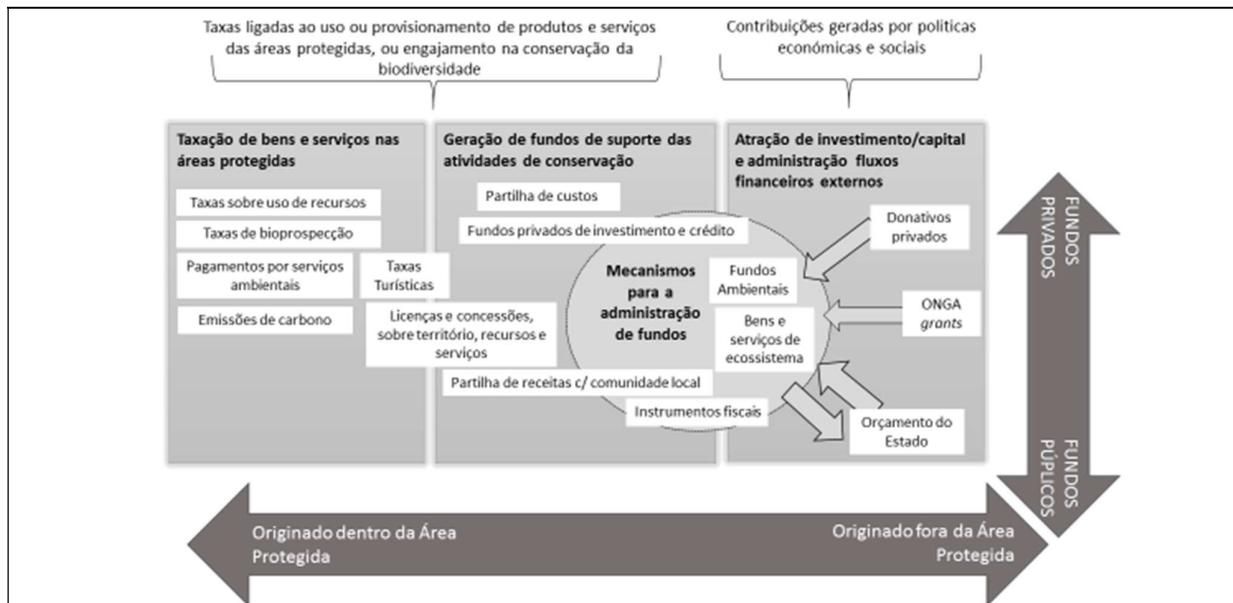


Figura 1 — Tipologias de financiamentos das AP. Fonte: IUCN, 2006<sup>7</sup>.

Reanalizando os modelos possíveis à escala global, várias constatações são claras:

- Todos os modelos e as recomendações internacionais consideram uma Autoridade Nacional para a Conservação da Natureza e Biodiversidade, responsável pela integridade do Património Natural;
- O modelo centralizado de governação foi abandonado na esmagadora maioria dos casos, sendo substituído por modelos de governança partilhada, envolvendo atores ao nível regional e local, mantendo-se sempre a capacidade reguladora da Autoridade Nacional, como garante da integridade das Redes Nacionais de Áreas Protegidas;
- Vários modelos de governança são possíveis de coexistir na mesma RNAP, tendo em conta as características específicas das AP e plêiade de *stakeholders* em presença;
- Em quase todas as circunstâncias as AP gozam de razoável autonomia administrativo/financeira como condição de eficácia de gestão;
- As AP têm gerado fontes de financiamento próprio, para além da dotação do Orçamento de Estado, nomeadamente através de taxas, concessões, licenças, remuneração de serviços de ecossistemas, fundos ambientais públicos e privados, etc.
- Na esmagadora maioria dos modelos as AP possuem um corpo executivo que a dirige, incluindo um diretor executivo (ou figura afim) de perfil técnico, integrando nesse corpo executivo representantes locais;
- As AP contam com corpos técnicos alocados e sediados na AP, com a responsabilidade de implementar e/ou monitorizar as ações concretas de conservação da natureza;
- As AP têm mecanismos eficazes de vigilância e dissuasão através de entidades que exercem a autoridade do Estado no cumprimento das regras;

<sup>7</sup> Emerton, Lucy (2006). *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. Joshua Bishop and Lee Thomas. Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 13, IUCN.

- Em muitas circunstâncias, na presença de Planos de Ordenamento e de Gestão efetivos (legalmente vinculativos e regulamentados), a gestão da AP é delegada e/ou subcontratada, remetendo-se a Autoridade Nacional ao papel de monitorização/fiscalização e de regulador.

Na sequência da Conferência do Rio+20 e da avaliação dos objetivos atingidos em matéria de conservação da natureza e biodiversidade, chegou-se à conclusão de que muitas das AP não estavam a cumprir os seus objetivos, muitas delas não passando de "Paper Parks", como já referido. Uma das recomendações sublinhada pela CBD, pela IUCN e pela própria *World Commission on Protected Areas* (WCPA), foi a necessidade de desenvolver processos de avaliação da eficácia de gestão das Áreas Protegidas (Protected Area Management Effectiveness - PAME), por forma a detetar as fragilidades, corrigi-las e, desta forma, aumentar a sua eficácia. Consequentemente, usando vários modelos disponíveis, já foram efetuados milhares de avaliações à escala global, a caminho das 20 000 AP avaliadas, como se constata pela consulta ao GD PAME - *Global Database on Protected Area Management Effectiveness*<sup>8</sup>). Contudo, em Portugal esse esforço, tanto quanto nos foi dado perceber, nunca foi feito, à exceção de um ensaio piloto para o Parque Natural da Arrábida<sup>9</sup>, utilizando o modelo MEET - Management Effectiveness Tracking Tool, um dos mais usados a nível europeu. A questão é tanto mais relevante quanto a discussão sobre os modelos de gestão das AP na RNAP e introdução de novos modelos, se faz na ausência de qualquer avaliação da eficácia de gestão das AP da RNAP, padronizada pelos modelos e instituições internacionais e a que Portugal está há muito obrigado, sem nunca ter cumprido.

---

<sup>8</sup> Vide <https://www.protectedplanet.net/en/thematic-areas/protected-areas-management-effectiveness-pame?tab=Results>

<sup>9</sup> SCWARTZ, C., 2018. *Avaliação da eficácia de gestão do Parque Natural da Arrábida*. Tese de Mestrado em Ecologia e Gestão Ambiental, Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.

## Parte II — Síntese da audição às entidades interessadas

### II.1. Audição do ICNF sobre a gestão das AP

Em 17 de Junho de 2020 foi realizada pelo CNADS uma audição com o ICNF, com uma agenda aberta, onde foram focados quer aspetos gerais da conservação da natureza em Portugal, quer aspetos específicos da gestão das áreas protegidas.

A audição iniciou-se pela apresentação da estrutura de funcionamento do ponto de vista organizacional do ICNF e os grandes desafios que enfrenta. As funções estão muito reduzidas em relação a duas ou três décadas atrás, com consequências negativas no modo como o território é gerido, registando-se hoje um maior distanciamento ao nível das ações e do relacionamento com outros atores (apesar de haver um maior número de vigilantes).

Sob o ponto de vista regulamentar foi identificado que a Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, Lei nº 31 /2014 (conhecida por LBPPSOTU), não produziu orientações úteis para a conservação da Natureza, para além da transposição para os PDM das normas de edificabilidade. Promoveu uma grande disfunção ao nível da hierarquia dos instrumentos de gestão do território, cometendo apenas aos planos territoriais de âmbito intermunicipal e municipal (com exceção de normas regulamentares em matéria de recursos florestais), a capacidade para vincular, direta e imediatamente, os particulares, circunstância passível de pôr em causa o cumprimento de objetivos de nível europeu e internacional.

As dificuldades de recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas especiais, assim como as que se têm registado na transposição das normas para os PDM, têm sido evidentes, apesar do grande esforço empenhado, desde agosto de 2015, pelos serviços centrais e regionais do ICNF. Foi reconhecido que os planos de ordenamento de território das áreas protegidas foram feitos num dado contexto, há mais de 20 anos e, naturalmente, os diagnósticos que lhes deram origem estão desatualizados; embora tendo objetivos de conservação da natureza, estão repletos de normas urbanísticas. Para este exercício de recondução e transposição as normas foram agrupadas em gerais, específicas (relativas à edificabilidade e a transpor para os PDM) e de gestão, podendo estas últimas integrar os regulamentos de gestão das AP como previsto no regime jurídico.

Reconheceram-se, também, as difíceis circunstâncias para a atividade de monitorização das espécies, atividade que não é exercida de modo sistemático, apesar de o ICNF ser a Autoridade Nacional nesta matéria.

Quanto ao modelo de cogestão, há a expectativa de celebração de acordos que permitam o envolvimento da sociedade civil, das ONGA, de entidades públicas e privadas, mas não existe, à data, experiência prática que permita avaliar resultados.

### II.2. Audição do ICNF e da DGT sobre a recondução dos POAP a programas

Em 4 de Novembro de 2020 foi realizada uma audição conjunta com a DGT e o ICNF, focada na recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas (POAP) a programas. Na sequência desta reunião foi solicitada informação adicional, a qual foi recebida pelo CNADS entre janeiro e fevereiro de 2021. Na Tabela 4 apresenta-se uma síntese da situação do processo de recondução dos POAP a programas.

Tabela 4— Situação da recondução dos POAP a programas

1. Dos 25 POAP em vigor, 3 (Reserva Natural das Dunas de São Jacinto; Reserva Natural do Estuário do Sado e Parque Natural de Sintra-Cascais) já tinham sido transpostos para a totalidade dos PDM da sua área de intervenção; 13 POAP tinham sido transpostos apenas para algum ou alguns dos PDM da sua área de intervenção e 9 POAP não tinham sido transpostos para qualquer dos PDM da sua área de intervenção.
2. Dos 67 municípios abrangidos por esta tipologia de planos, 25 já integraram conteúdos dos POAP (Alcácer do Aal, Alcobaça, Aveiro, Benavente, Bragança, Cascais, Castelo Branco, Castelo de Vide, Celorico da beira, Coimbra, Covilhã, Grândola, Marvão, Montemor-o-Velho, Ourém, Palmela, Portalegre, Sabugal, Santarém, Serpa, Setúbal, Sines, Sintra, Vila Franca de Xira, Vila Real), faltando 42 municípios.
3. Destes 42 municípios em falta, 6 foram apontados como passíveis de concluir a sua revisão a curto prazo, perspetivando-se que a transposição ocorra nessa sede. Informou ainda que nos demais casos era possível que até ao final do prazo fixado para a transposição - 13 de julho de 2021 – viessem a ocorrer alterações por adaptação, sobre as quais não dispomos de informação.
4. À data ainda não tinha sido publicado em Diário da República nem constava do SNIT que qualquer Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas tivesse sido reconduzido a Programa Especial nos termos do Artº 80º da Lei nº 31/2014 de 30 de maio.
5. O ICNF informou que dos 25 POAP em vigor, se encontravam em processo de recondução 14 (Parque Nacional e 13 Parques Naturais). O Parque Natural do Litoral Norte e o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros estavam em fase de desenvolvimento dos respetivos Regulamentos de Gestão das Áreas Protegidas, já tinha sido concluído o trabalho das respetivas Comissões Consultivas (CC) de elaboração dos Programas Especiais, com parecer final emitido, havendo a realizar a fase de discussão pública. A elaboração dos Programas Especiais do Parque Nacional da Peneda Gerês e dos Parques Naturais do Tejo Internacional, Serra da Estrela, Serra de São Mamede e Vale do Guadiana, já apresentavam desenvolvimentos muito significativos, com submissão de documentos às respetivas CC, recolha e ponderação de contributos, etc.
6. Em relação à transposição de conteúdos dos POAP para os PDM, a DGT informou que através da Plataforma Colaborativa de Gestão Territorial havia informação sobre os PDM em processo de revisão, mas que grande parte das transposições já ocorridas tinha recorrido à alteração por adaptação que, pela sua natureza, não era objeto de acompanhamento e, portanto, não havia informação a prestar.

### II.3. Audição das autarquias, ONGA, comunidade científica e empresas

De acordo com a metodologia estabelecida, foram identificadas entidades potencialmente interessadas, entre as autarquias, organizações não governamentais de ambiente, comunidade científica e empresas. Foram contactadas organizações representativas, entidades com trabalho e experiência reconhecida no terreno, e entidades representadas nos órgãos de gestão das áreas protegidas. Numa primeira fase foi dirigido o questionário constante na Tabela 5 a todas as entidades identificadas, abordando temas como o modelo de gestão, a importância nacional das Áreas Protegidas, a avaliação do seu desempenho e as questões de informação, comunicação e participação.

Tabela 5 — Questionário dirigido às entidades interessadas

1. Considera que os atuais modelos de gestão das áreas protegidas (AP) são genericamente adequados? Se não, quais as lacunas mais importantes e que modelos alternativos preconiza? (admite-se que haja modelos diferenciados para AP com diferentes características)?
2. Considera que as áreas protegidas têm sido eficaz e eficientemente geridas em relação a: (i) objetivos internacionais e nacionais de conservação da natureza; (ii) objetivos específicos definidos para uma ou mais AP?
3. Caso tenha respondido não à questão anterior, quais os pontos negativos que identifica e como ultrapassá-los? Pode exemplificar com casos concretos, seja à escala nacional, regional ou de AP específicas.
4. Em especial, considera que cada área protegida deve ter uma direção, equipa técnica e outros recursos próprios, ou esses meios devem ser geridos a outros níveis (regional, nacional)? Pode exemplificar com casos concretos.
5. Como vê o papel das áreas protegidas: centrado na conservação da biodiversidade, focado na conservação do património de forma mais abrangente (incluindo e.g. geodiversidade, paisagem, património construído, arqueológico e etnográfico)? Qual a relevância de objectivos de desenvolvimento local? Pode exemplificar com casos concretos.
6. Qual a sua opinião sobre o princípio e o processo, em curso, de recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas, incluindo a necessidade de transpor as normas para os PDM? Esta abordagem torna mais ou menos complexo o entendimento das normas pelos cidadãos interessados?
7. Identifique as condições indispensáveis para garantir uma adequada articulação entre a gestão de áreas protegidas e os instrumentos de gestão territorial.
8. Tem conhecimento ou opinião sobre como se deve avaliar o desempenho de uma área protegida? Como acha que tal poderia ser feito e por quem?
9. Que informação quantitativa e qualitativa considera necessária para permitir uma gestão mais eficaz e eficiente das AP? Considera que essa informação está disponível em Portugal e é objeto de adequada divulgação, em particular junto das populações dos territórios abrangidos por áreas protegidas?

Em complemento ao questionário, o CNADS realizou um conjunto de audições, designadamente:

- Administração Local: representantes de CIM e Autarcas envolvidos na gestão de Áreas Protegidas e/ou cujos concelhos estão integrados em AP;
- Representantes de ONGA e equiparadas com experiência de terreno nas Áreas Protegidas.

Os resultados dos inquéritos e audições são sintetizados nas secções seguintes, organizadas de acordo com as perguntas do questionário. O Anexo A apresenta uma análise mais detalhada das respostas, organizadas por grandes grupos (CIM e municípios, ONGA e comunidade científica, e meio empresarial).

É interessante constatar que, embora as respostas dos diversos actores sejam muito ricas e diversificadas, as contradições são relativamente poucas, verificando-se uma notável convergência de opiniões em vários aspectos-chave e problemas identificados, bem como muitos contributos que se complementam.

### *1. Modelo de gestão*

Todos os respondentes são unânimes em aceitar o princípio da cogestão, no sentido de uma necessária partilha de responsabilidades e uma gestão de maior proximidade. Muitos reconhecem a necessidade de diálogo e cooperação activa. Todos admitem modelos de gestão flexíveis em função das especificidades da AP, desde que garantida uma participação adequada dos parceiros. A grande maioria dos respondentes não se revê no modelo presente, em vigor desde 2008 (Decreto-Lei nº 136/2007 que aprova a orgânica do ICNB, e Decreto-Lei nº 136/2007 que estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade). As críticas referem, em particular, a falta de equipas técnicas dedicadas às AP, a falta de investimentos e incentivos, a insuficiência de diálogo consequente entre os diversos parceiros interessados e a falta de liderança das AP.

Não há, no entanto, uma convergência sobre o modelo concreto a seguir no que respeita à cogestão. Verificam-se mesmo entendimentos muito diversos sobre em que deve consistir a cogestão e, em muitos casos, é expressa dúvida sobre os modelos disponíveis ou mais adequados. Claramente esta é uma matéria em que é necessário mais conhecimento e diálogo, tanto mais que só no Parque Natural da Serra de São Mamede está a ser implementado o modelo de cogestão iniciado recentemente (janeiro de 2021).

Diferentes grupos enfatizam distintos aspectos, em função da sua natureza e das suas preocupações e prioridades:

- As ONGA privilegiam um modelo com uma responsabilidade clara das instituições nacionais, e, em especial, defendem que a liderança da gestão das AP nacionais deve ser assumida pelo ICNF; por outro lado reclamam maior abertura para uma gestão colaborativa;
- As opiniões das autarquias dividem-se. Quase todas defendem alguma forma de partilha de responsabilidades entre ICNF, autarquias e outros atores. Uma minoria defende a liderança das AP pelas próprias autarquias, mas a maioria requer a responsabilização por parte do Estado;
- As empresas enfatizam que, mais importante que o detalhe do modelo, é a transparência de processos, a desburocratização, os meios de intervenção e a existência de ferramentas eficazes.

### *2. Eficácia e eficiência da gestão*

Os respondentes de todos os setores são praticamente unânimes em referir que a gestão das AP não tem sido eficaz (designadamente do ponto de vista da defesa e promoção de valores naturais e culturais), e muito menos eficiente.

Algumas respostas referem o empenho de técnicos e vigilantes das AP, atribuindo o fraco desempenho essencialmente à enorme escassez de meios.

Os respondentes consideram de forma quase unânime que as AP se encontram genericamente em estado de abandono e degradação, que se tem vindo a agravar na última década. Referem, ainda, o desconhecimento persistente e generalizado sobre os valores naturais que elas representam e que fundamentam a sua relevância em termos nacionais e internacionais.

### *3. Pontos negativos*

As diversas respostas são largamente coincidentes nos pontos fracos da gestão das AP. Diferentes parceiros enfatizam distintos aspetos, mas não há discordâncias significativas no diagnóstico:

- Falta de clareza de objetivos e metas;
- Falta de coordenação;

- Insuficiência de meios humanos, técnicos e materiais;
- Falta de gestão proativa no terreno em todas as dimensões (monitorização, fiscalização, promoção da conservação, resolução de conflitos e dificuldades);
- Insuficiência de informação, educação e comunicação;
- Insuficiente abertura das autoridades para o diálogo ou, quando ele existe, não é consequente na resolução dos problemas;
- Falta de envolvimento dos atores e população local e de cooperação entre os parceiros;
- Falta de incentivos para atividades compatíveis e adequadas aos valores e funções das AP (agricultura, floresta, turismo...).

#### *4. Direção, equipa técnica e outros recursos*

Os respondentes de todos os setores são unânimes em defender, enfaticamente, a necessidade de equipas técnicas residentes para as AP, dirigidas por um "diretor da AP" ou equivalente, e dotadas de meios humanos e materiais próprios.

Vários parceiros referem a necessidade de procurar alternativas de financiamento e a importância de concretizar a remuneração dos serviços dos ecossistemas, bem como maior clareza e apoio nas atividades económicas compatíveis e até desejáveis no contexto das diversas AP e conservação da Natureza.

Vários referem a importância de um corpo de vigilantes reforçado e mais capacitado.

Várias respostas, de diversos parceiros, reconhecem a necessidade de outros níveis de decisão e supervisão, de escala regional e nacional, sem prejuízo da capacidade e autonomia de gestão locais.

#### *5. Papel das áreas protegidas*

Embora com variantes de formulação, praticamente todos os parceiros assumem as AP como um imperativo nacional e uma mais-valia para o território e o desenvolvimento. Muitos referem que, para além da conservação da biodiversidade, é necessário atender a outros valores: geodiversidade, paisagem, património cultural, necessidades e interesses dos habitantes locais.

Também assinalam a falta de contributo que as AP (e as tuais carências ao nível da gestão) têm dado para um desenvolvimento local sustentável e qualidade de vida das populações locais, à qual acresce o deficiente ou inexistente envolvimento das populações residentes e dos *stakeholders* que desenvolvem a sua atividade na zona. O facto de, segundo os entrevistados, existirem demasiadas dificuldades burocráticas e sobretudo medidas restritivas — e nada propositivas — tem criado uma animosidade negativa contra as AP que as desvaloriza e dificulta a sua afirmação e gestão.

#### *6. Recondução dos planos de ordenamento a programas especiais das áreas protegidas*

Os respondentes são unânimes em reconhecer a necessidade de os planos/programas de ordenamento serem transpostos para os PDM em matérias de ordenamento do território. Muitos referem, também, a necessidade de uma gestão proativa em complemento aos planos de ordenamento.

Quanto à recondução dos planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) a programas, muitos dos respondentes não tomam posição clara, embora de forma diferente entre os setores. A posição unânime das ONGA e dominante entre as empresas respondentes é que os planos de ordenamento das AP devem ser planos especiais vinculando diretamente os particulares. Todas as ONGA, e a maioria das empresas e da comunidade científica, consideram um erro profundo a substituição dos POAP por meros programas. Algumas autarquias concordam com esta posição,

outras manifestam-se a favor do modelo presente, mas a maioria não se pronuncia claramente sobre este ponto.

Os respondentes concordam em referir que a transposição tem sido lenta, complexa e pouco clara, implicando dificuldades acrescidas e atrasos constantes.

### *7. Articulação entre a gestão de AP e os IGT*

Todos os respondentes comentam que o sistema atual é não apenas complexo, mas também muito confuso. Muitos reclamam a clarificação de competências entre autoridades e instrumentos de planeamento para evitar lacunas e sobreposições. Um exemplo referido várias vezes é que a gestão urbanística deve estar na esfera das autarquias e não implicar um envolvimento direto do ICNF ao nível dos licenciamentos. Já na monitorização, fiscalização e promoção ativa da conservação, é reclamada mais intervenção do ICNF. Não emerge destas posições um consenso sobre o modo de integração operacional entre diferentes instrumentos, que vários respondentes reconhecem como complexa.

### *8. Avaliação de desempenho*

Muitos dos respondentes referem a necessidade de uma efetiva e regular avaliação de desempenho da gestão das AP, assegurada por uma entidade independente, baseada em objetivos e metas, bem como em indicadores mensuráveis ligados aos objetivos da AP definidos num plano de gestão, nos diversos domínios. Entre esses indicadores referem a conservação de espécies e ecossistemas, mas também indicadores de índole económica e sobre a qualidade de vida das populações locais.

### *9. Informação e comunicação*

Os parceiros referem recorrentemente a ausência de conhecimento básico sobre os valores das AP e respetiva divulgação; assinalam, também, as insuficiências de informação acessível até mesmo aos níveis mais básicos dos visitantes, e a falta de comunicação regular entre as partes interessadas. Referem, ainda, a necessidade de investimento na educação/formação e sensibilização das comunidades locais (com especial enfoque nas comunidades escolares) para uma cultura de Natureza, sublinhando a ausência generalizada de ações de educação, sensibilização e interpretação ambiental sobre o património natural das AP.

Na tabela 6 apresenta-se uma síntese das posições dos parceiros consultados, destacando as principais convergências e divergências.

**Tabela 6 — Síntese de posições dos parceiros sobre a gestão das áreas protegidas**

<b>Questão</b>	<b>Convergências</b>	<b>Divergências</b>
1. Modelo de gestão	Princípio da cogestão aceite como uma necessária partilha de responsabilidades. Todos reconhecem a necessidade de diálogo e cooperação. Todos admitem modelos de gestão flexíveis em função das especificidades da AP.	Detalhes do modelo de cogestão não são consensuais. As ONGA defendem uma liderança das AP de âmbito nacional pelo ICNF. Opiniões das autarquias dividem-se na concretização
2. Eficácia e eficiência da gestão	A opinião unânime é que a gestão das AP não tem sido eficaz, e muito menos eficiente. Muitos referem a falta de meios.	Alguns parceiros referem o empenho dos técnicos e vigilantes das AP.

Questão	Convergências	Divergências
3. Pontos negativos	- Falta de clareza de objectivos e metas; - Falta de meios humanos e materiais; - Falta de gestão proativa no terreno; - Falta de informação e comunicação; - Insuficiente abertura das autoridades para o diálogo ou, quando ele existe, não é consequente na resolução dos problemas; - Falta de cooperação entre os parceiros.	Diferentes parceiros enfatizam pontos distintos, mas, na verdade não há discordâncias significativas no diagnóstico.
4. Direção, equipa técnica e outros recursos	Os respondentes são unânimes em defender equipas técnicas residentes para as AP, dirigidas por um "diretor da AP", e dotadas de meios próprios. Vários parceiros referem a necessidade de alternativas de financiamento e a remuneração dos serviços dos ecossistemas. Vários referem a importância de um corpo de vigilantes reforçado e mais capacitado.	-
5. Papel das áreas protegidas	Os parceiros assumem as AP como uma mais-valia, onde, para além da conservação da biodiversidade, é necessário atender a outros valores: geodiversidade, paisagem, património cultural, necessidades e interesses dos habitantes.	-
6. Recondução dos POAP a programas	Os parceiros são unânimes em reconhecer a necessidade de os planos/programas de ordenamento serem transpostos para os PDM em matérias de ordenamento do território; e também a necessidade de uma gestão activa em complemento aos planos de ordenamento. A recondução dos POAP a programas merece críticas severas de todos os setores, uns pelo modelo em si, outros pela ineficácia da implementação.	As ONGA e a maioria das empresas consideram um erro grave a substituição dos POAP por meros programas. Algumas autarquias concordam com esta posição, outras manifestam-se a favor do modelo presente, mas a maioria não se pronuncia claramente neste ponto.
7. Articulação entre a gestão de AP e os IGT	Todos os parceiros se queixam de que o sistema atual é não apenas complexo, mas também muito confuso. Muitos reclamam a clarificação de competências entre autoridades e instrumentos de planeamento para evitar lacunas e sobreposições.	Não há um consenso sobre o modo de integração operacional entre diferentes instrumentos.
8. Avaliação de desempenho	Muitos parceiros referem a necessidade de uma avaliação da gestão das AP, periódica e independente, baseada em indicadores mensuráveis ligados aos objetivos da AP.	-
9. Informação e comunicação	Os parceiros referem unanimemente as insuficiências de informação e comunicação.	-

## II.4. Audição da Comissão de Cogestão do PNSSM

A reunião com o Presidente da Comissão de Cogestão do Parque Natural da Serra de São Mamede, em 8 de abril de 2021, permitiu reforçar algumas ideias chave da audição aos diversos intervenientes, bem como obter uma avaliação na primeira pessoa das virtudes e limitações do atual modelo de cogestão. No anexo A.4 encontra-se um registo mais detalhado desta audição, referindo-se de seguida as principais vantagens e limitações do modelo.

Vantagens:

- A cogestão tem promovido, na prática, a interação entre os atores em reuniões mensais, o que é um bom princípio porque melhora o relacionamento entre todos e constitui uma partilha de responsabilidade na gestão. O facto de se discutir o Plano de Atividades já é um grande avanço.

Limites:

- A Comissão de Cogestão mais não é do que uma plataforma de discussão, de reflexão, mas sem funções executivas e não traz associado nenhum envelope financeiro — limita-se às "boas intenções". Trata-se do princípio de um longo caminho, mas atualmente reduz-se ao que está na legislação: pôr os atores a falar. É uma situação bem descrita pela expressão vernácula "A montanha pariu um rato";
- Os autarcas têm feito uma grande pressão política, junto dos governos, para terem uma maior responsabilidade de gestão das AP. Estavam à espera que a cogestão fosse mais longe. Já é um princípio, mas há vontade de ir mais longe: "queremos também passar à ação, e para isso é necessário dinheiro. Não se consegue ir mais longe, se não se usufruir de nenhum envelope financeiro";
- O Conselho Estratégico não tem tido a dinâmica que devia ter, antes pelo contrário tem funcionado mal, sem resultados — fazem-se para cumprir calendário e cumprir a legislação, reúnem duas vezes por ano, e o que lá se discute volta-se a discutir daí por 6 meses. "Muitos projetos morrem na gaveta".

## II.5. Reunião com o Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território (SECNFOT)

Em 21 de Abril de 2021 o grupo de trabalho do CNADS reuniu com o Sr. Secretário de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território (SECNFOT), João Catarino com o duplo objetivo de dar a conhecer em primeira mão as principais constatações decorrentes do trabalho desenvolvido, e obter uma primeira reação às preocupações e propostas do CNADS. O Senhor Secretário de Estado mostrou um elevado grau de consonância com as preocupações manifestadas pelo CNADS. Destacam-se em particular:

- Reconheceu que os indicadores de monitorização e conservação da Natureza são aquém do desejado. Referiu que, além da limitação de meios humanos e financeiros do ICNF, tem sido difícil proceder à contratação externa de equipas para desenvolver o trabalho técnico no terreno;
- Sobre os múltiplos problemas da recondução dos POAP a programas, reconheceu que o processo tem tido muitas dificuldades;
- Reconheceu que os meios para a conservação da natureza são ainda muito insuficientes, mas reportou os esforços intensos que o Governo e o ICNF têm vindo a fazer, começando pelos meios humanos: nos últimos 4 anos o número de vigilantes aumentou em 50%, e esse esforço de recrutamento continua; está a decorrer um processo de recrutamento que pretende alcançar um reforço da mesma ordem entre os técnicos superiores. Tem-se vindo a aumentar os investimentos nas áreas protegidas: está em curso o Programa de Transformação da Paisagem (combater invasoras, substituir monocultura intensiva por outras ocupações, transformar floresta na proximidade de povoações por usos menos vulneráveis ao fogo, criar áreas integradas de gestão);
- Referiu a importância de "voltar ao território". Sobre a forte recomendação do CNADS da reinstituição da figura do diretor de AP — uma prática internacional quase universal — reconheceu que há um consenso alargado nesta matéria, que provavelmente merecerá ser repensada. Sobre a questão do nível de proteção elevado em solo privado, reconheceu que é uma vulnerabilidade que, em algumas áreas, poderia ser colmatada com novas formas de exercício do direito de propriedade;

- Considerou importante que as AP tragam benefícios para os residentes. A maioria das autarquias está interessada na cogestão. Reconheceu o trabalho essencial das ONGA na investigação e na educação. Manifestou expectativa de que o modelo de cogestão permita uma evolução positiva. Concordou com a necessidade de apostar na remuneração dos serviços dos ecossistemas, uma matéria que o Governo já está a promover.

## Parte III — Recomendações para a gestão eficaz e eficiente das AP

### III.1. Um novo paradigma para a conservação da Natureza

O atual modelo de desenvolvimento, assente num paradigma económico linear encontra-se esgotado e em profunda reformulação. É hoje claro para todos que não podemos continuar a acreditar que é possível ter um resultado diferente se aplicarmos as mesmas estratégias e políticas. A Europa, bem como alguns países à escala global, têm em marcha um conjunto de políticas que se destinam a descarbonizar a economia de forma acelerada, pois só assim será possível cumprir os objetivos do Acordo de Paris, e a reverter a destruição da natureza, com o objetivo de conciliar o mundo natural com o desenvolvimento humano. Não se trata de voltar a um passado que já não existe, desde logo por via do crescimento populacional e da transformação dos ambientes naturais; mas sim de desacoplar o desenvolvimento humano da destruição da natureza e de garantir que esse desenvolvimento seja alcançado num contexto de uma natureza recuperada, vibrante, valorizada e protegida.

O paradigma que nos trouxe até aqui assentou essencialmente numa relação estreita entre o desenvolvimento e a degradação ambiental (degradação da atmosfera, dos rios, do oceano, da vida no planeta) no qual, para existir desenvolvimento económico, eram inevitáveis a degradação ambiental e a destruição da natureza. É assim em grande parte dos sistemas de produção alimentar industrializados, no crescimento desordenado das cidades, na dependência dos combustíveis fósseis e processos industriais que libertam gases com efeito de estufa, num modelo económico assente no consumo e desperdício, na desigualdade que empurra os mais pobres para uma subsistência ainda dependente do que resta do mundo natural.

Tendo consciência de que este modelo nos conduzirá ao colapso, procura-se agora uma reconciliação com a Natureza, advogada por muitos autores e por personalidades públicas (incluindo o Papa Francisco na Encíclica *Laudato Si*, que usa a expressão "conversão ecológica"). Esta reconciliação passa por encontrar soluções que permitam alcançar três grandes objetivos: 1) proteger o que resta dos sistemas naturais que se tornaram um bem cada vez mais escasso; 2) recuperar a natureza através de uma aplicação em escala do restauro de ecossistemas, para garantir níveis de desenvolvimento adequados que valorizam os sistemas naturais; 3) garantir que as atividades económicas e o modelo de desenvolvimento das sociedades são compatíveis com um planeta saudável e produtivo (ou seja, com uma natureza próxima do estado natural e valorizada).

Neste contexto, e numa altura em que se acelera na dinamização do Pacto Ecológico Europeu e das diversas políticas com ele relacionadas, a conservação da natureza assume uma importância central que, podemos dizer, nunca existiu de forma estruturada e clara ao mais alto nível na União Europeia. A Estratégia da Biodiversidade da União Europeia para 2030 assume-se como pilar fundamental do Pacto Ecológico Europeu e determina um conjunto de ações concretas, incluindo entre outras: transformar pelo menos 30% das terras e dos mares da Europa em áreas protegidas geridas de forma eficaz e constituindo-se como uma rede transeuropeia de conservação da Natureza; restaurar, em toda a UE, ecossistemas degradados que se encontrem em mau estado, e reduzir as pressões exercidas sobre a biodiversidade; implementar um plano abrangente de restauração da natureza da UE, contemplando a avaliação de impacto; e construir um novo quadro jurídico para a restauração da natureza, com objetivos vinculativos, para restaurar ecossistemas danificados, nomeadamente os mais ricos em carbono, e garantir a melhoria do estado de conservação ou a tendência de, pelo menos, 30% das espécies e habitats protegidos da UE que não se encontram atualmente em estado favorável.

Estamos, assim, a assistir ao nascimento de uma nova realidade, como resposta à emergência climática e à crise de extinção de espécies, que a ciência de forma tão clara nos demonstrou serem os desafios existenciais que enfrentamos. A forma como respondermos a estes desafios na próxima década irá determinar o planeta que teremos no final do século, algo que é hoje inegável e consolidado em termos científicos nos relatórios recentes do IPCC e do IPBES.

Assim, temos perante nós uma oportunidade, para além de uma obrigação, de assumir os objetivos do Pacto Ecológico Europeu e da Estratégia Europeia de Biodiversidade, e desenvolver uma nova forma de encarar a conservação da natureza como central para um país com futuro, colocando definitivamente a natureza no centro da política de ambiente. Aqui, a gestão das áreas protegidas como elementos centrais da proteção e recuperação do capital natural, assume importância crítica não só para as políticas de ambiente, mas também para a valorização da nova bioeconomia (que será um dos motores deste novo paradigma de desenvolvimento), e para a saúde pública, que requer espaços de desafogo, lazer e educação para o ambiente perante populações crescentemente urbanas.

**Estamos num ponto de viragem — não teremos tão cedo outra oportunidade como esta. Independentemente do modelo de gestão, nunca se pode perder de vista que a conservação da Natureza é um dever do Estado, que não pode em caso algum desresponsabilizar-se — embora possa e deva criar parcerias para a pôr em prática.** De resto, esta obrigação solidária do Estado e dos cidadãos está consagrada há 45 anos no Artigo 66º da Constituição da República Portuguesa: "Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender".

### III.2. Um novo paradigma para a gestão das AP em Portugal

A prossecução dos objetivos acima expressos, num território com as características de Portugal, comporta desafios importantes. Em terra, tanto os objetivos dos 30% de classificação para fins de conservação como os 10% de "proteção estrita" só poderão ser alcançados com a mobilização dos municípios, das entidades de direito privado que gerem a maior parte do território português, e de uma opinião pública mobilizada. No mar o objetivo é mais simples de alcançar, ainda que o esforço de classificação tenha de ser maior.

A mobilização do setor privado nos esforços de conservação da natureza e da biodiversidade não é independente da abordagem usada para resolver o terceiro objetivo da Estratégia de Biodiversidade 2030: aumentar a eficácia e eficiência dos mecanismos de gestão das áreas classificadas.

Os desafios do horizonte 2030, que têm associados objetivos ambiciosos na área do restauro ecológico, implicam a necessidade de uma gestão ativa do território como forma de inverter a tendência, de pelo menos cinco décadas, de degradação do nosso património natural.

Uma gestão ativa do território natural viável e apelativa para os agentes que detêm e/ou gerem o território, torna necessário que a valorização do capital natural seja mais do que intangível, i.e., seja acompanhada de mecanismos de apropriação e redistribuição desse valor. Este princípio, que pode e deve ser extensível a todo o território, deverá ser prioritário no contexto das Áreas Protegidas.

O CNADS defende para as AP a **adoção do princípio do utilizador-pagador (taxas de permanência ou portagens - aliás já utilizadas no âmbito do uso e usufruto de cidades para fins turísticos), cujas verbas serão usadas para remunerar resultados (serviços de ecossistema) ou contratualizar gestão (do capital natural) aos proprietários ou arrendatários de parcelas do território protegido.**

Defende, também, o reforço da eficácia da gestão que implica: (1) um reforço da autoridade dos órgãos de gestão das Áreas Protegidas com a **recuperação da figura de Diretor Executivo, com perfil técnico e méritos reconhecidos**; (2) a **consolidação e aprofundamento do modelo de cogestão por via do reforço da autonomia financeira destes organismos**; (3) a **execução da gestão do território dissociada organicamente da regulação e avaliação da mesma**, que já é prática comum em diferentes setores da administração pública, mas que ainda não percolou de forma clara e inequívoca no setor da conservação da natureza e biodiversidade.

### III.3. Modelo de governança e gestão para as AP

O modelo de governança e gestão tem de ser estável, inclusivo, transparente, eficaz e eficiente. É essencial distinguir claramente os diversos níveis de autoridade e responsabilidade sobre as AP, e clarificar as funções do ICNF.

Há um conjunto de funções que devem ser assumidas pelo ICNF, enquanto autoridade nacional: regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização. Outras funções podem ser delegadas, subcontratadas, concessionadas, ou realizadas em parceria, como a realização de investigação científica, parte da monitorização, a avaliação, actividades turísticas e outras. A variedade de situações concretas no terreno aconselha a que a gestão corrente das AP possa ser concretizada de diferentes modos e geometrias institucionais. Em função do estatuto de classificação da AP e dos parceiros em presença, a gestão poderá ser assegurada quer pelos serviços do ICNF, quer através de diversas soluções de parceria. Já a avaliação da eficácia e eficiência de gestão deve ser obrigatoriamente realizada por entidades independentes da regulação e da gestão.

Assim, tendo em conta tanto a experiência internacional, como a realidade nacional, o CNADS recomenda o seguinte modelo geral de governança e gestão para as Áreas Protegidas:

- **Autoridade nacional** — O ICNF é a autoridade nacional de conservação da natureza e florestas, com as tarefas inerentes de regulação, planeamento, coordenação, supervisão, monitorização e fiscalização, que têm de ser concretizadas de forma plena.
- **Gestão das AP** — Em todos os casos, a gestão de cada AP deve ser assegurada por uma equipa técnica própria, liderada por um diretor executivo. Esta equipa deverá pertencer maioritariamente aos quadros da entidade gestora, sem prejuízo de algumas tarefas poderem ser realizadas em parceria ou por entidades externas. Dependendo da natureza da AP, a entidade gestora poderá ser o próprio ICNF, uma autarquia, uma ONG, uma empresa, uma associação de proprietários ou uma entidade mista. Esta equipa terá um conjunto de funções diversificado, incluindo actividades de conservação da Natureza, da paisagem e do património cultural, gestão florestal, educação para o ambiente e sustentabilidade, monitorização, fiscalização, controlo e acompanhamento de visitantes, emissão de autorizações para actividades específicas, entre outras. No caso de entidades gestoras externas ao ICNF, as tarefas de fiscalização deverão manter-se na esfera do ICNF.
- **Direção da AP** — Esta função deve preferencialmente ser assegurada por um órgão colegial, de configuração a definir em função da natureza da AP, que cumpra os objectivos de cogestão colaborativa com partilha de responsabilidades.
- **Fórum de concertação** — É importante que haja um espaço onde os interesses em presença na AP possam debater as diferenças, explorar soluções e dirimir eventuais conflitos. Esta é uma função que caberia aos conselhos estratégicos das AP, mas que na prática não tem resultado. Recomenda-se a ativação desses conselhos.

- **Supervisão** — A função de supervisão poderá ser assegurada pela estrutura regional do ICNF, como já hoje acontece, com a diferença que os serviços regionais devem envolver-se menos na gestão local (essa função é da equipa da AP). Cada departamento deve ter funções de coordenação das actividades de gestão florestal e conservação da Natureza à escala regional, bem como funções de regulação, apoio técnico especializado e supervisão da gestão das AP (nacionais, locais e privadas) na sua área de jurisdição.
- **Avaliação da eficácia e eficiência de gestão** — A avaliação deve seguir as metodologias apropriadas, padronizadas a nível internacional, o que implica trabalho técnico específico. As entidades responsáveis pela avaliação devem envolver os parceiros interessados e ser independentes das entidades responsáveis pela regulação e gestão, tanto à escala nacional como à escala de cada AP. Ao nível local, uma possibilidade a considerar (no sentido de não tornar a estrutura institucional demasiado complexa) será a realização da avaliação no âmbito dos conselhos estratégicos das AP, desde que garantida a necessária independência dos avaliadores e a disponibilização dos meios adequados.

### III. 4. Meios e ferramentas para a gestão das AP

#### III.4.1. Meios humanos

Os meios humanos das Áreas Protegidas são atualmente muito insuficientes e terão de ser fortemente reforçados. Tem de haver **equipas técnicas dedicadas a cada AP, sem prejuízo da existência de equipas com valências mais especializadas sedeadas a nível nacional e regional**. Uma e outras devem ser interdisciplinares, incluindo valências como biologia, ecologia, engenharia do ambiente, engenharia florestal, arquitetura paisagista, geologia, economia, sociologia, entre outras.

Recomenda-se, em particular, a **ampliação e modernização orgânica do Corpo de Guardas e Vigilantes da Natureza**, pois o conhecimento e a dedicação destes profissionais constitui a primeira linha de defesa das AP. À semelhança de exemplos internacionais, recomenda-se a definição de um Corpo único, com um nível de formação elevado e diferentes especializações, que permita simultaneamente um elevado espírito de corpo, competências diversificadas e perspetivas atrativas de carreira. Para garantir uma capacidade de intervenção comparável à de países como a Espanha ou a Itália (países europeus com características geográficas semelhantes às nossas), o Corpo de Guardas e Vigilantes de Natureza deveria ter uma dimensão da ordem dos 1500 a 2000 efetivos, tendo em conta a área e a população.

#### III.4.2. Orçamento próprio e autonomia de gestão

Sem prejuízo de outros meios de financiamento, o CNADS considera fundamental a existência de **um orçamento próprio da AP, que deve ser dotada de autonomia de gestão, dentro dos planos vigentes e orçamentos aprovados e processos de financiamento sustentáveis** (p.e. fiscalidade).

Como já discutido na Parte I, as AP têm o potencial, que deve ser valorizado, para gerar e arrecadar receitas, para além das verbas provenientes de dotações do orçamento de Estado; a receita poderá resultar da aplicação de taxas, de concessões, licenças, remuneração de serviços de ecossistemas, fundos ambientais públicos e privados, etc. Essas receitas devem ser reinvestidas na própria AP, seja em actividades de conservação da natureza, seja na melhoria das condições de vida das populações locais. É igualmente importante a possibilidade de estabelecer programas plurianuais e respetivo financiamento.

### III.4.3. Remuneração dos serviços dos ecossistemas

As AP fornecem uma grande variedade de serviços dos ecossistemas, onde podemos destacar:

- Serviços de regulação e conservação do património natural como a biodiversidade, a polinização, a regulação do ciclo hidrológico, a conservação do solo, o sequestro de carbono, a geodiversidade, a prevenção de incêndios e a minimização de outros riscos naturais;
- Serviços sociais como a paisagem tradicional, a identidade cultural, o recreio e lazer, os desportos de natureza, a conservação e valorização do património construído e arqueológico;
- Serviços de aprovisionamento altamente diferenciados, como a agro-silvo-pecuária com recurso a variedades de animais e plantas e métodos tradicionais, incluindo os produtos denominação de origem controlada de alta qualidade, as águas mineromedicinais, o turismo em espaço natural.

Conforme discutido acima, a remuneração dos serviços dos ecossistemas é uma ferramenta essencial tanto para a apropriação da AP pelos seus residentes e terratenentes, como para a criação de meios para o restauro dos ecossistemas, que é desesperadamente necessário para inverter a actual tendência de perda de biodiversidade, solos e outros recursos.

O Governo já anunciou a sua intenção de implementar de forma mais alargada a remuneração de serviços dos ecossistemas. O CNADS recomenda vivamente que **as experiências já existentes sejam avaliadas e expandidas, de forma a recorrer em larga escala a uma remuneração justa dos serviços dos ecossistemas, em favor dos proprietários e/ou das comunidades**. Esta remuneração pode ser concretizada através de diversos instrumentos (fiscalidade, contratos-programa no âmbito de fundos públicos, subsídios no âmbito da PAC, orçamento próprio da AP, entre outros), devendo ser privilegiadas as modalidades que ofereçam maior garantia de estabilidade no longo prazo. As remunerações podem ser calculadas com base nos custos da alteração dos usos do território (*input*), ou com base em serviços concretos contabilizados (*output*). É necessário um enquadramento nacional, mas uma aplicação eficaz destas ferramentas requer uma gestão de proximidade.

### III.4.4. Plano de gestão e indicadores

Para a gestão eficaz e proativa de uma AP (ou qualquer outra área classificada) é indispensável a criação de planos de gestão, tendo em conta todas as actividades desenvolvidas nas AP. O CNADS recomenda que esses planos indiquem de forma clara:

- Os objetivos e metas a cumprir em determinado período (poderão ser definidos objetivos anuais e plurianuais, mas sempre com horizontes definidos);
- As actividades que dão cumprimento aos objetivos, a responsabilidade pela sua implementação e os meios humanos e materiais para os executar (este aspeto está naturalmente ligado ao orçamento da AP);
- Os indicadores a utilizar para quantificar e avaliar: (i) o estado dos valores naturais e patrimoniais presentes na AP, a sua evolução, as pressões existentes e os impactes verificados; (ii) os serviços de ecossistemas prestados; (iii) a qualidade de vida das populações da AP; (iv) a execução das actividades previstas no plano de gestão. Estes indicadores são essenciais para avaliar o sucesso das políticas de conservação.

### III.4.5. Participação cívica, informação e comunicação

É necessário reforçar os meios de informação e comunicação sobre as AP. Em especial, o CNADS recomenda:

- **O envolvimento das comunidades locais** - Recorrer a processos de planeamento e ação participados e colaborativos, envolvendo os agentes locais e promovendo um diálogo contínuo entre cidadania local e decisores, bem como a coprodução de medidas e soluções sustentáveis; tal implica consultas regulares aos agentes locais utilizando um leque de metodologias participativas;
- **A informação e divulgação do conhecimento sobre os valores naturais e culturais das AP**, contribuindo ativamente para a sensibilização das populações acerca da sua importância, conseguindo uma maior apropriação social do património natural, e aumentando, assim, a base da sua defesa e o empenho na sua continuidade e melhoria; tal implica a criação de centros de informação e apoio a residentes e visitantes e iniciativas de ciência cidadã com escolas de todos os graus de ensino;
- **O lançamento de uma vasta operação de comunicação sobre os valores naturais e culturais, paisagísticos e científicos das AP** considerando os diversos tipos de públicos que nelas habitam ou visitam, e recorrendo a mecanismos comunicacionais de vária ordem – desde a interação pessoal, à intervenção de mediadores locais, a fóruns específicos de divulgação e contacto regular com os media locais, regionais e nacionais.

#### III.4.6. Domínio público e aquisição de terrenos

Mais de 90% dos terrenos das Áreas Protegidas portuguesas são propriedade privada. Uma percentagem mínima é propriedade do Estado (incluindo o domínio público hídrico e algumas matas nacionais), sendo o restante baldios com diferentes modelos de gestão.

Muitas das zonas ecologicamente mais sensíveis das AP nacionais, incluindo os testemunhos da mata mediterrânica em território português classificados como de "proteção máxima", estão localizadas em propriedade privada. Esta situação é frequentemente geradora de conflitos, ou no mínimo impõe um fortíssimo ónus sobre os usos da propriedade. Para além das implicações éticas, socioeconómicas e políticas, a dominância da propriedade privada nas áreas prioritárias para a conservação da Natureza é anómala face ao padrão das AP à escala internacional — onde grande parte do território é propriedade pública. Há razões históricas para esta idiosincrasia nacional (que não cabe aqui detalhar), mas a situação presente é claramente indesejável.

O CNADS recomenda que o Estado Português equacione um programa de aquisição e/ou de contratualização de gestão de terrenos cuja prioridade seja a conservação da Natureza, independentemente dos modelos de gestão que vierem a ser adotados (que poderão ser diversos em função das condições locais, conforme discutido acima). Estas medidas tornarão mais exequível o objectivo de alcançar os 10% do território com níveis elevados de proteção da Natureza. Experiências em curso como os "condomínios de aldeia" poderão ser pioneiras ou complementares nesta estratégia. Acresce que a nova Rede Fundamental de Conservação da Natureza, segundo recomendação da Estratégia da Biodiversidade Europeia, deverá estar concluída em 2025

#### III.4.7. Avaliação da eficácia e eficiência de gestão das AP

À semelhança do que acontece noutros países é necessário, também em Portugal, utilizar modelos de avaliação já testados a nível europeu. O CNADS recomenda que se adotem metodologias padronizadas a nível internacional para a avaliação da eficácia e eficiência de gestão das AP da RNAP, com definição de metas e calendários adequados, de modo que a totalidade das AP tenham o seu processo de avaliação concluído até 2030.

### III.5. Integração dos IGT com os instrumentos de ordenamento das AP

Para além da necessária gestão de proximidade nos termos definidos acima, o ordenamento do território na AP deve ser estabelecido através de planos especiais com vínculo para os particulares, por forma a(i) garantir uma perspetiva nacional e regional coerente, (ii) evitar as distorções decorrentes da aplicação de normas a diferentes velocidades dentro da mesma AP e (iii) garantir a aplicação adequada em áreas fora da jurisdição municipal. De facto, como discutido acima, constatamos que o modelo e processo de recondução dos antigos POAP a programas se revelaram extremamente morosos, complicados, difícil de implementar e, portanto, ineficazes.

O CNADS recomenda, assim, a reinstituição dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP), em moldes modernos que evitem os problemas de articulação e implementação do passado. A experiência e a informação disponível demonstram que a definição dos POAP como planos especiais será certamente mais eficaz, mais clara e juridicamente mais sólida do que o esquema actual. Esta não é uma questão menor, porque a transparência e a segurança jurídica são factores essenciais para o sucesso destes instrumentos. Existe de resto um precedente relevante na lei, que é a vinculação direta dos particulares a normas legais e regulamentares em matéria de recursos florestais.

Esta recomendação, que se baseia na experiência passada e na melhor informação disponível, não deve, no entanto, prejudicar dois aspetos que o CNADS considera essenciais:

1. O processo de recondução, com todas as suas vicissitudes, envolveu um enorme volume de trabalho, diálogo e construção de ferramentas de gestão, envolvendo os diversos parceiros, esforço este que não deve ser desperdiçado: os processos em curso devem ser concluídos com os meios necessários e suficientes. Mas o modelo futuro deve ser revisto e corrigido à luz desta experiência;
2. A hierarquia de planos que se propõe não dispensa, antes requer, um esforço sistemático de concertação entre o ICNF, a DGT, as autarquias, os residentes, os proprietários, as ONGA, as empresas, os visitantes das Áreas Protegidas. A experiência nacional e internacional demonstra claramente que um planeamento eficaz deve ser construído de forma colaborativa.

Os POAP devem naturalmente ser transpostos para os planos de escala municipal e intermunicipal. Para evitar lacunas, sobreposições e conflitos de competências, deve haver uma definição clara de responsabilidades entre os serviços centrais e regionais do ICNF, os órgãos próprios da AP e os municípios. Deve ser privilegiada a lógica da informação transparente (recorrendo designadamente a ferramentas de governo eletrónico), complementaridade e parcerias.

### III.6. Educação para o ambiente e sustentabilidade

As AP são locais e agentes de excelência para desenvolver diversas iniciativas de educação ambiental para a comunidade escolar, para os visitantes e para a população em geral.

Sendo a Educação Ambiental (EA) uma das lacunas identificadas nas Áreas Protegidas, tanto a nível nacional como local, o CNADS recomenda que se assuma a educação como missão central na promoção do património natural, paisagístico, geomorfológico e cultural das AP, envolvendo as escolas e as comunidades em torno dos bens comuns numa aliança entre os Ministérios da Educação e do Ambiente a nível local.

Adicionalmente, recomenda-se o desenvolvimento de parcerias na área da educação ambiental com diversas instituições ligadas à educação (Universidades, Politécnicos, escolas e conselhos municipais

de educação e Organizações Não Governamentais de Ambiente), de modo a sensibilizar e formar as populações locais, utentes e demais públicos, no conhecimento efetivo do território e da sua biodiversidade, dos seus valores, importância e potencialidades – ou seja, uma educação ambiental mais aberta, mais participada, mais transversal e mais inclusiva.

O conhecimento dos valores da Natureza e em particular das AP é uma peça essencial de cidadania: quer para o desenvolvimento integral das pessoas, em especial dos jovens, num mundo urbano e excessivamente artificial; quer para criar uma consciência coletiva na sociedade de que a Natureza é um bem essencial merecedor de salvaguarda.

**"Só se defende o que se ama, só se ama o que se conhece"**

*[Aprovada na generalidade, por unanimidade, na 3ª Reunião Ordinária do CNADS em 2021, em 30 de abril; redação final aprovada por consulta eletrónica em 13 de maio de 2021]*

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos

## Anexo A — Análise de respostas das partes interessadas

### A1. Respostas das CIM e dos Municípios

#### 1. Modelo de gestão

A generalidade das respostas das CIM e Municípios reconhece a existência de diversos modelos de gestão de AP, mas identifica-se com a desadequação do modelo vigente: *"... gestão complexa e burocrática das AP, dificultada pelo estrangulamento de recursos financeiros, materiais e humanos do ICNF. ... Gestão demasiado centralizada com insuficiente participação e envolvimento das populações, atores e autarquias locais; Instrumentos de gestão desadequados e ineficazes, incapazes de proteger os principais recursos, mas também de potencializar e desenvolver estes territórios de forma sustentável; ... O modelo atual de gestão (ICNF), centralizado e esvaziado de recursos técnicos e financeiros, ... tipo de modelo muito centralista tem conduzido a situações práticas de abandono do património natural e edificado, demoras excessivas nas emissões de pareceres/licenciamentos, afastamento das populações, entre outros... A principal questão em relação aos modelos não será tanto a de serem os adequados, mas se são de facto praticados ... O modelo de gestão em vigor é adequado, numa perspetiva de rede nacional e património comum, centralizada, com serviços próprios, centrados na conservação gestão. A progressiva erosão de meios do ICNF, sobretudo de não renovação de pessoal, torna evidentes as lacunas ao nível da adaptação às novas necessidades de comunicação e promoção, à manutenção das estruturas de receção de visitantes ou outras atividades também muito importantes no dia a dia das AP. "*

A generalidade das respostas das CIM/Municípios indicia um grande consenso em relação à defesa de uma gestão de proximidade com as comunidades (populações e agentes locais) e, por vezes, defende a gestão participada ou a gestão colaborativa recorrendo a mecanismos de participação e responsabilização dos parceiros: *"... gestão desburocratizada e participada que envolva as comunidades locais, as autarquias, os agentes locais, mas que, ao mesmo tempo, não desresponsabilize o Estado da sua obrigação de gestão das áreas protegidas e essa responsabilidade implica dotar o ICNF de meios ..."*.

As lacunas mais importantes referidas relacionam-se com a falta de recursos (técnicos, financeiros, humanos), a necessidade de conhecimento do território e a ausência de uma estratégia de gestão e liderança local. São também apontados problemas de comunicação por parte da autoridade nacional nomeadamente com as populações e as comunidades locais e ainda a falta de uma efetiva fiscalização.

A cogestão é por vezes mencionada nas respostas com uma referência ao Decreto-Lei nº 116/2019 de 21 de agosto, embora haja a manifestação de reserva relativamente à sua operacionalização. No entanto, nas audições realizadas os autarcas presentes em representação dos municípios expressaram uma consensualidade generalizada ao modelo (eficaz desde 1 de janeiro de 2021), mas enfatizando a necessidade de reforçar a cultural de coresponsabilização.

#### 2. Eficácia e eficiência da gestão

As respostas das CIM e Municípios não são completamente esclarecedoras sobretudo por falta de sistematização das mesmas. No entanto da leitura das respostas tende-se a concluir que existe um sentido de satisfação com o cumprimento dos objetivos internacionais e, por vezes nacionais, e um maior desconhecimento ou incerteza para responder ao cumprimento dos objetivos específicos de uma AP. Esta última situação tende a decorrer do próprio desconhecimento de que esses objetivos específicos estejam explicitados ou da sua natureza generalista.

A redação das respostas tende a ser contornada como por exemplo: “Eventualmente poderão não estar a ser geridas da forma mais eficiente ...). Ou ainda, as respostas resultarem de uma certa confusão que perpassa quando nelas se remete para os objetivos do Plano de Ordenamento como sendo objetivos de gestão da área protegida.

### 3. Pontos negativos

As repostas das CIM e Municípios seguiram dois caminhos diferentes. Um centraram-se em questões operativas de funcionamento da gestão das AP outras em questões intrínsecas às características das AP e dos seus problemas concretos da gestão ativa. Por vezes, a resposta pode conter simultaneamente questões de natureza operativa e intrínseca.

- Nas respostas de natureza operativa, os pontos negativos estão principalmente associados à ausência de planos de gestão/planos de execução apoiados em orçamentos e indicadores de desempenho que efetivamente possam criar condições para aferição do cumprimento de objetivos de gestão das AP. São também referidas “... a falta de investimento em todas as áreas. Há falta de uma maior articulação e parceria entre as entidades para a execução. ... A falta de proximidade por falta de recurso humanos, técnicos e vigilantes da natureza dificulta a implementação das medidas de gestão... um maior investimento na comunicação de forma a sensibilizar quer os residentes, quer os turistas. ... A falta de coordenação e de rosto leva a que sejam implementadas medidas e ações que não tem muitas vezes, minimamente em conta os valores naturais existentes, talvez por desconhecimento de quem toma decisões isoladamente. Não são envolvidos os vários agentes com responsabilidade nos territórios afetados e muitas vezes não têm conhecimento das ações realizadas ... Reduzida autonomia administrativa: não dispõem de órgãos de gestão autónomos, dependendo de uma gestão central, cujo sistema é demasiado burocrático e com poucos recursos.” Ou ainda a necessidade de “...melhorar os Instrumentos de gestão tornando-os mais coerentes e eficazes, na proteção dos principais recursos, mas também na forma de potencializar e desenvolver estes territórios de forma sustentável... insuficiência de dados e métodos quantitativos de avaliação” e o subfinanciamento do ICNF.
- Nas respostas de natureza intrínseca às características das AP os pontos negativos estão principalmente associados ao “...despovoamento rural e o abandono das atividades económicas tradicionais, importantes para a manutenção da biodiversidade; abandono das terras agrícolas, com a falta de gestão florestal e agrícola; aparecimento de espécies exóticas que afeta muitas das áreas protegidas, sendo o Parque Nacional da Peneda-Gerês um exemplo de crescimento e proliferação destas espécies infestantes e onde o problema é considerado uma das maiores preocupações para a conservação do património natural ali existente; falta de incentivos às populações para a realização de uma gestão florestal sustentável, bem como a manutenção das áreas agrícolas; apoios para a valorização dos recursos florestais (micologia, apicultura, silvo pastorícia, cinegética)...”, à necessidade de gestão de combustível nas matas, à lacuna na cartografia de base habitats e espécies, à determinação capacidade de carga de usos e funções, à necessidade de plano de ordenamento e um plano de ação agregadores de vontades e de uma estratégia de comunicação, à criação de oportunidades de visita como trilhos, observatórios, núcleos de centros de interpretação em rede, à ausência de medidas de conservação necessárias e pormenorizadas para facilitar a respetiva aplicação e evitar possíveis conflitos e ao aumento da área agrícola intensiva (PNSACV).

#### 4. Direção, equipa técnica e outros recursos

As respostas das CIM e dos Municípios são de um modo geral consensuais nesta matéria, favoráveis à existência de uma equipa técnica própria (nos poucos casos em que não são, resulta do modo evasivo como estão redigidas, mas não discordantes). A ideia vai ao encontro de uma política de gestão de proximidade já defendida na primeira questão.

#### 5. Papel das áreas protegidas

As respostas das CIM e dos Municípios revelam uma visão abrangente dos objetivos da gestão de uma AP em relação ao património embora de um modo geral seja dado ênfase ao património natural (biodiversidade e geodiversidade, sendo curiosamente escassa as referências aos recursos água e ar). Por vezes, a conservação e gestão do património natural, cultural e paisagístico surgem com igual peso. Por outro lado, o desenvolvimento local emerge inequivocamente associado à gestão da AP e indutor da geração de emprego e da fixação das populações e às oportunidades recreativas, educativas, culturais e económicas: *“O papel das áreas protegidas deverá estar centrado na conservação da biodiversidade e no património (em todos os vectores) sempre com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento local. ... A conservação da natureza não deve ser um conceito estático e passivo, mas contemplar valores estéticos, culturais, sociais, arqueológicos (entre outros) que são fundamentais salvaguardar. ... O papel das AP deve estar centrado na conservação da natureza e da biodiversidade, mas num formato de participação colaborativa”*

#### 6. Recondição dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas

As respostas das CIM e dos Municípios à questão nº 6 é de difícil avaliação e sistematização na medida em que as respostas refletem: 1) imprecisão de interpretação das diferenças de objetivos dos complexos exercícios de ordenamento do território e de gestão das áreas protegidas e 2) falta de um conhecimento rigoroso e articulado dos conteúdos legais dos diplomas que orientam os mesmos. Tratando-se de uma matéria técnica e complexa, compreende-se as discrepâncias das respostas que se advinham produzidas por perfis ora mais técnicos ora mais políticos, por sua vez, oriundos de competências e visões muito distintas. Na audição dos autarcas tornou-se evidente que havia diferentes opiniões sobre a matéria.

#### 7. Articulação entre a gestão de AP e os instrumentos de gestão territorial

As respostas das CIM e dos Municípios à questão nº 7 é igualmente de difícil avaliação e sistematização pelas duas razões já invocadas no ponto anterior. Afirmações como por exemplo *“As áreas protegidas não podem, em situação alguma, ser geridas através dos PDM, que têm como objetivo principal estabelecer a estratégia de desenvolvimento territorial municipal. Grande maioria das áreas protegidas abrange mais que um concelho e é fundamental que os seus respetivos programas especiais estabeleçam os regimes de salvaguarda de recursos e valores naturais com vista à utilização sustentável do território.”*, são reveladoras desta situação. Ou a seguinte frase: *“Com a passagem de Plano Especial a Programa Especial, em articulação com a integração nos PDM dos Planos Especiais, passa para a responsabilidade dos municípios a competência de gestão territorial das Áreas Protegidas, bem como a sua monitorização e avaliação permanente, a par do restante território. No entanto não se conhece, para tal, qualquer transferência de recursos, o que se traduzirá, a ser assim, numa dificuldade para os municípios, conseguir ter um desempenho adequado ao nível de exigência certamente pretendida.”*

No entanto, há respostas que refletem a perceção desta instabilidade legal e concetual: *“Na realidade são matérias distintas (gestão e planeamento), bem identificadas pelo legislador que elabora a lei de bases (LBPPSOTU) e o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT).”*

## 8. Avaliação de desempenho

Nas repostas encontramos duas questões centrais: 1) como avaliar o desempenho e 2) quem deve avaliar o desempenho.

Sobre como avaliar o desempenho da gestão de uma AP, algumas das respostas associam o procedimento à existência de um plano de gestão/plano de ação/plano de execução com definição clara de objetivos e metas a atingir, que envolvam diversos domínios: conservação da natureza, valorização do património, gestão das florestas, envolvimento das comunidades, criação de riqueza, atividades turísticas. As respostas apontam para a existência de diversas metodologias e para uma avaliação do desempenho da gestão de uma AP com base em indicadores quantitativos e qualitativos que promova a prossecução dos objetivos de cada AP. Algumas respostas colocam o enfoque nos indicadores sobre a conservação de habitats e espécies, a valorização económica sustentável da AP e a melhoria da qualidade de vida das populações locais. Como exemplos, são também valorizados os indicadores relacionados com o número de visitantes, a satisfação dos visitantes, as tarefas desempenhadas, as áreas intervencionadas, ações de educação e sensibilização ambiental, ações de fiscalização, ações de prospeção e investigação.

Embora haja respostas a favor de a avaliação do desempenho ser feita pela entidade gestora da área protegida (apoiada pela comunidade científica), prevalecem as respostas que indicam que qualquer avaliação deve ser feita de forma independente, por entidades externas e os nomes de várias entidades a associar ao processo são indicados como por exemplo: a DGT, a APA, as CCDR, as associações de municípios, as ONGA, empresa/consultora ambiental ou outra entidade independente, certificada para o efeito, que não seja participante/interessado na gestão das áreas protegidas. *“A monitorização deve ser partilhada entre as entidades com tutelas específicas no território abrangido, desde as autarquias às entidades da administração central, podendo passar por processos mais abertos e participados (associações e população em geral). As plataformas colaborativas evitam a redundância da informação e tornam-na comparável.”*

## 9. Informação e comunicação

As respostas das CIM e dos Municípios ora tendem mais para o problema da falta de informação ora mais para a falta da partilha e acesso/disponibilização à/da informação. Por outro lado, as respostas refletem variadas dimensões da informação logo a começar pela necessidade de informar/sensibilizar a *“população sobre o que é uma área protegida, o porquê de determinada área ser denominada como área protegida e a importância de preservar, proteger e valorizar essas mesmas áreas.... Considera-se que é necessária a seguinte informação quantitativa, por forma a permitir uma gestão mais eficiente das AP: recursos financeiros e humanos alocados; benefícios económicos proporcionados às comunidades locais; monitorização sistemática dos valores a preservar; números relativos à evolução das populações animais e vegetais a proteger e valorizar ... Considera-se que é necessária a seguinte informação qualitativa, por forma a permitir uma gestão mais eficiente das AP: conhecimento cabal dos objectivos da AP e dos valores naturais subjacentes à sua criação, assim como a sua importância local, nacional e internacional; conhecimento das ameaças a que cada AP está sujeita, nomeadamente ameaças aos valores naturais, culturais e socioeconómicos; estado dos ecossistemas a proteger; existência de planos de gestão, planos de actividades e relatórios de actividades.”*

## A2. Respostas das ONGA e da comunidade científica

### 1. Modelo de gestão

A generalidade das ONGA e comunidade científica defende a necessidade de uma gestão de proximidade, envolvendo não só as autarquias, mas também as próprias ONGA e representantes dos interesses e populações locais. Muitas ONGA referem enfaticamente o envolvimento das populações locais, os modelos colaborativos e a educação ambiental como factores essenciais para o sucesso da gestão das AP.

Há um apoio generalizado ao princípio cogestão, que é largamente entendido como uma necessidade de participação activa e uma evolução natural. É reconhecido que os modelos de gestão poderão ser variáveis em função das especificidades locais. No entanto, muitas ONGA criticam a falta de transparência do modelo de cogestão actualmente em implementação.

Por outro lado, é importante assinalar que a grande maioria das ONGA se pronuncia de forma veemente contra a liderança das AP de importância nacional pelas autarquias, privilegiando a liderança pelo ICNF. O argumento é duplo:

- a) A liderança autárquica leva à perda de visão de conjunto (nacional e internacional), que é um dos requisitos e missão essencial das políticas de conservação;
- b) Em caso de conflito, e independentemente das suas preocupações ambientais (que são em muitos casos reconhecidas) os autarcas tenderão, por dever de mandato, a privilegiar os interesses locais. O conflito de interesses é evidente, incontornável, e pode pôr seriamente em causa a integridade das AP, os objectivos mais gerais de conservação e a credibilidade da gestão.

Várias ONGA referem a necessidade de criar meios adicionais e fundos próprios para as AP, independentemente do modelo de gestão adotado.

### 2. Eficácia e eficiência da gestão

A resposta unânime a esta questão é que a gestão das AP não tem sido eficaz, muito menos eficiente, e frequentemente não é visível qualquer gestão activa.

Algumas respostas referem esforços de algumas entidades (designadamente o ICNF e os serviços das AP) mas com resultados claramente insuficientes.

### 3. Pontos negativos

- Grande desfasamento entre a proteção *de jure* e a proteção *de facto*, que é universalmente reconhecida como insuficiente. Quase todas as ONGA referem que a sensibilidade e objectivos das AP não são acompanhados de instrumentos ou meios à altura das necessidades, sendo citados múltiplos exemplos de degradação e/ou de falta de informação sobre a qualidade dos habitats;
- É sistematicamente referida a falta de uma gestão proactiva, com falta de acção no terreno, seja de monitorização, fiscalização, medidas ativas de conservação ou apoio e controlo da visitação;
- É reconhecida a grande insuficiência de meios atribuídos às autoridades, para todas as tarefas nas AP; sendo criticada a prioridade às tarefas de natureza meramente administrativa/ sancionatória em detrimento da gestão proactiva;
- A participação em órgãos de gestão, designadamente os conselhos estratégicos, foi nalguns casos referida como interessante pelo intercâmbio de opiniões, mas em muitos casos criticada como inconsequente, não resultando na prática na resolução dos problemas identificados. Algumas

respostas referem que a própria marcação das reuniões é por vezes pensada em função do funcionamento dos serviços e não do envolvimento dos parceiros;

- Os serviços do ICNF e das AP são recorrentemente criticados pela lentidão, falta de sensibilidade às especificidades locais e falta de capacidade de resposta, quer em relação a denúncias de ameaças específicas, quer à resposta à classificação de áreas sensíveis. Em vários casos refere-se que a situação se agravou com a extinção dos diretores de AP;

- É frequentemente referida a falta de perspectiva colaborativa, quer do ICNF quer de algumas autarquias, embora sejam também citados exemplos positivos.

#### *4. Direção, equipa técnica e outros recursos*

A opinião unânime dos respondentes a esta questão é que as AP de importância nacional devem ter uma equipa técnica dedicada, com uma liderança local clara: é várias vezes invocada a necessidade de reinstaurar o "diretor da área protegida".

Algumas respostas identificam ainda necessidades de (i) supervisão e apoio especializado, de escala regional, (ii) complementaridade entre a figura do diretor (técnico, executivo) e a de outros órgãos de direção ou cogestão (com funções de nível mais estratégico) e (iii) no caso de AP de pequena dimensão, o modelo de gestão poder ser simplificado ou adaptado.

Em matéria de recursos humanos merece destaque a posição da APGVN, que defende a criação de uma carreira digna para os vigilantes, com um corpo único mais qualificado, com perspetivas de progressão na carreira e a possibilidade de especialização.

#### *5. Papel das áreas protegidas*

Quase unanimemente as ONGA e a comunidade científica referem a necessidade de reforçar a prioridade à conservação da Natureza, especialmente a biodiversidade, a geodiversidade e a paisagem, mas também outras dimensões como o património cultural (construído, arqueológico, etnográfico), que são entendidos como vertentes indissociáveis no território.

Muitas respostas criticam a insuficiência de propriedade ou tutela pública das áreas mais sensíveis, algumas sugerindo que as matas nacionais, dentro e fora das AP, tenham como objectivo prioritário a conservação. Complementarmente, a maioria das ONGA refere a necessidade de levar em conta as preocupações e interesses das populações locais.

Muitas das ONGA defendem a proibição ou maior condicionamento de certas actividades dentro das AP, incluindo a caça, a prática de desportos motorizados, a agricultura intensiva, a monocultura florestal, entre outros.

Muitas ONGA referem a necessidade de equilibrar as restrições com benefícios nas AP, e em particular a aplicação do conceito da remuneração dos serviços dos ecossistemas. Em vários casos é referida a relevância de aproveitar o potencial turístico, especialmente de actividades de ecoturismo; mas também a necessidade de garantir um adequado controlo das actividades turísticas, em especial as mais intrusivas ou que degradem a identidade local.

#### *6. Recondição dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas*

A posição unânime das ONGA e comunidade científica que deram resposta a esta questão é que o desaparecimento dos POAP enquanto planos especiais (de aplicação direta) é um erro crasso, e que os POAP devem voltar a ser assumidos como planos especiais, com quatro argumentos principais:

- a) É a única forma de garantir eficazmente a salvaguarda de valores de importância nacional;

- b) É a única forma de garantir que a aplicação dos POAP não acontece a diferentes velocidades e interpretações em diferentes municípios;
- c) O argumento da simplicidade administrativa não colhe, porque a transposição das normas dos POAP para os PDM sempre foi obrigatória, e porque a experiência dos últimos 7 anos demonstra que o esquema actual é mais complexo, confuso e ineficaz que o anterior;
- d) A mera transposição de programas de ordenamento das AP para os PDM deixa sem tutela áreas sem jurisdição municipal, designadamente as águas costeiras e estuarinas.

Várias respostas referem a necessidade de transpor os POAP para os PDM, independentemente de o ordenamento das AP ser definido por planos ou programas. Várias enfatizam também que os POAP, ainda que necessários, não dispensam a existência de medidas de gestão proactivas.

#### *7. Articulação entre a gestão de AP e os instrumentos de gestão territorial*

Os comentários mais recorrentes têm a ver com a necessidade de melhorar o diálogo e clarificar as competências entre as diversas instituições públicas envolvidas, seja no ordenamento. São citados vários exemplos de indefinições ou sobreposição de competências, e de dificuldades burocráticas daí decorrentes. São referidos requisitos como a clareza e previsibilidade jurídica. É também recorrentemente referida a necessidade de diálogo e envolvimento dos interessados nas decisões.

Em várias respostas é referida a necessidade de equilibrar uma autonomia de gestão e decisão local, com o cumprimento de objectivos nacionais e internacionais de conservação.

#### *8. Avaliação de desempenho*

Várias ONGA criticam a falta de informação sobre objectivos a cumprir, que tornam hoje impraticável uma avaliação do desempenho. Várias respostas referem a necessidade de uma avaliação de desempenho regular e independente.

#### *9. Informação e comunicação*

Quase todas as ONGA criticam a insuficiência de informação e comunicação sobre as AP. Ou não há informação disponível, ou ela é dispersa ou dirigida apenas a um público científico, não chegando ao conhecimento da generalidade dos habitantes, visitantes e outras partes interessadas na AP.

Várias respostas elencam necessidades de informação e comunicação que incluem, entre outras: a monitorização e reporte do estado de espécies, habitats, e valores culturais; os usos do solo e as práticas agrícolas; o cadastro predial; a caracterização da população residente e dos visitantes; as actividades económicas locais; os serviços dos ecossistemas; a capacidade de carga; indicadores sobre o cumprimento dos ODS; as necessidades de financiamento; as acções de educação ambiental; as parcerias concretizadas; os estudos desenvolvidos.

### **A3. Respostas do setor empresarial**

#### *1. Modelo de gestão*

As entidades do setor empresarial consideram que as Áreas Protegidas (AP) deveriam ter um modelo de gestão que integrasse um programa regular de monitorização dos valores naturais, proporcionando apoio de proximidade aos gestores do território (proprietários) e aos operadores das actividades económicas de maneira a fomentar e ajudar a compatibilizar a conservação da natureza com as funções produtivas, em vez de priorizar e limitar a sua ação à emissão de pareceres orientados para a proibição e condicionamento. As AP deveriam ser objeto de uma gestão de proximidade, que se traduziria na cogestão descrita no Decreto-Lei n.º 116/2019 de 21 de agosto.

Relativamente ao modelo de Cogestão prevista no Decreto-Lei n.º 116/2019 de 21 de agosto referem que a experiência é ainda reduzida para se poder tecer uma opinião robusta e definitiva. Embora se reconheça, por um lado, o esforço do modelo em potenciar o envolvimento dos *stakeholders* no sistema de governança das AP, por outro, constata-se que não é conferida influência de decisão ao Conselho Estratégico, onde estão reunidas as partes interessadas, pois este emite pareceres obrigatórios, mas não vinculativos. Os produtores florestais e agroflorestais privados não devem ser encarados como meras "partes interessadas", mas sim como parceiros.

Contudo, fazem notar, nas suas respostas, que mais relevante do que o modelo de gestão é a capacidade do ICNF na mobilização dos proprietários, com o propósito de alcançar os objetivos de conservação da biodiversidade a que o País se comprometeu. No contexto atual, a Gestão das AP deveria ser apenas da competência do ICNF, através da implementação de um modelo de gestão de proximidade, em diálogo com as partes que operam nos territórios. O ICNF (Gestor da AP) deveria mobilizar os produtores agrícolas e florestais (gestores do território) que mais diretamente se relacionam com os habitats e espécies a proteger para a implementação de atividades que compatibilizem a atividade de produção existente com os objetivos de conservação, dado que na maioria dos casos o ónus da implementação das medidas é da exclusiva responsabilidade do proprietário/ gestor da área em causa. Um dos caminhos propostos seria a compatibilização/ inclusão destas normas nos Programas Regionais de Ordenamento Florestal (PROF). Por exemplo, a integração das condicionantes existentes nos regulamentos de gestão das áreas protegidas (incluindo a RN2000), nos programas de ordenamento florestal (PROF).

## *2. Eficácia e eficiência da gestão*

Quando questionados relativamente ao cumprimento dos objetivos de conservação das AP e objetivos conservação internacionais, os respondentes referem que a que a informação é escassa para fazer essa avaliação.

Tendo alguns, como referência os resultados de avaliação da Rede Natura 2000 e a Lista Vermelha da Flora Vascular de Portugal Continental, a convicção que formam é de que os objetivos não estão a ser cumpridos. Mas a maioria sublinha que não detém informação recente e suficiente em que se possa fundamentar devidamente a resposta.

## *3. Pontos negativos*

As entidades do setor empresarial sinalizam como ponto negativo o incumprimento de objetivos nas AP, apontando como principais razões:

- O subfinanciamento crónico e estrutural.
- A incapacidade do modelo de vigilância, fiscalização e de monitorização.
- A incapacidade da AP ser, e ser percecionada como, um fator de valorização dos territórios rurais e do respetivo capital natural, invertendo o abandono agroflorestal e oferecendo alternativas à intensificação.

## *4. Direção, equipa técnica e outros recursos*

Na opinião do setor empresarial, cada AP deverá ter localmente uma equipa técnica com recursos/meios próprios, com conhecimento do terreno e dos valores naturais presentes, que reporte a uma Direção Regional. Estas equipas e recursos próprios, sem descuidar as oportunidades que a digitalização e os serviços partilhados oferecem, facilitariam as interações necessárias com todas as partes interessadas locais e dariam o apoio técnico necessário para a compatibilização da atividade com a conservação, para além de darem o seu parecer técnico aos projetos florestais nessas áreas e outras atividades económicas ou de lazer/recreio. Seriam também a ligação com uma

estrutura adequada de vigilantes da natureza e autoridades de fiscalização e o repositório da informação dos valores naturais existentes.

#### *5. Papel das áreas protegidas*

A maioria das entidades é da opinião que o que deve nortear um plano de ordenamento de uma AP (missão) é a proteção e melhoria dos valores naturais existentes. E acrescentam que a complexidade atual do quadro legal torna difícil o entendimento das normas pelos cidadãos, pelos interessados ou pelos que estão obrigados a percebê-las. Sem um mecanismo de simplificação, que considere formas alternativas de compensação, contratualização ou expropriação dos agentes, as normas existentes serão meras figuras impositivas e pouco eficazes.

#### *6. Recondição dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas*

Em geral, é referido que a transposição dos Planos de Ordenamento para os PDM poderá tornar o processo mais complexo, pois cada Município quererá definir medidas de acordo com a sua lógica individual, dando aso a que se perca coerência territorial nas das áreas protegidas e a tratamentos diferenciados aos gestores e operadores em cada um dos Concelhos. Por outro lado, pode-se instalar grande disparidade no planeamento, e implementação da gestão, conservação, etc., que fica dependente do nível de capacitação, experiência e meios disponíveis nos gabinetes técnicos de cada Município.

Noutra perspetiva, diz-se que a inclusão das normas num documento como o PDM poderá, por outro lado, induzir a uma maior atenção dos cidadãos, levando a um maior conhecimento e consciencialização das regras e a uma mais fácil apreensão das normas. Esta é a lógica já seguida por alguns Municípios com a criação das Estruturas Ecológicas Municipais, mas a diversidade de abordagens e eventual diferença de critérios entre Municípios é uma questão relevante.

Nas respostas dá-se como exemplo, os processos de criação das Estruturas Ecológicas Municipais, já desenvolvidos, que demonstram disparidades entre Municípios, devido aos diferentes níveis de capacitação das respetivas equipas.

#### *7. Articulação entre a gestão de AP e os instrumentos de gestão territorial*

A opinião geral é que os diferentes instrumentos de gestão territorial devem estar integrados e serem coerentes entre si quanto aos objetivos de gestão, de forma a evitar, por exemplo, regras diferentes entre os diferentes municípios que se encontram dentro da mesma área protegida.

Relativamente à gestão das áreas florestais, os respondentes referem que tendo em conta que muitas já existiam previamente à constituição da Área Protegida, esta pode e deve ser compatibilizada com os objetivos de conservação esperados para estas áreas. Fazem ainda notar que existe a tendência de eliminação de áreas de produção florestal, muitas vezes em detrimento de outras produções ou serviços, por vezes, mais negativamente impactantes, alertando ainda para que a realidade da gestão da AP não pode resumir-se a condicionar a atividade económica (seja ela qual for) dos agentes do território, sem que existam e sejam negociadas de forma partilhada responsabilidades e contrapartidas por perda de rendimento/alteração de expectativas.

Considerando a transposição para o PDM, consideram que será importante garantir um acesso fácil à respetiva informação, numa base e formato facilmente acessíveis a todos. A periodicidade de revisão dos PDM deveria ser concomitante com os Planos das AP e os PROF, promovendo futuramente a simultaneidade na revisão destes instrumentos de gestão.

Para assegurar que o entendimento das normas vertidas no PDM seja o mais fácil possível, todos os PDM, e respetivas normas, deveriam estar disponíveis em webSIG de fácil consulta e utilização em formato amigável.

Atendendo a que os PROF já abordam o assunto, o que facilita a integração nos PDM, tal poderia, no entanto, ser realizado ao nível intermunicipal, à semelhança do que se verifica para os PROF, recorrendo às Comunidades intermunicipais (CIM) para a coordenação dos planos de ordenamento das áreas protegidas com a colaboração do ICNF. A revisão dos PDM e dos planos de gestão das áreas protegidas e dos PROF deveria ser simultânea.

#### *8. Avaliação de desempenho*

As entidades do setor empresarial são da opinião que avaliação das AP deveria ser assegurada por uma terceira parte independente. A perceção atual é que a avaliação do desempenho das AP não é realizada ou não é efetiva. Apesar da existência de planos de gestão, o controlo, acompanhamento e avaliação das ações implementadas será muito limitado e regra geral não são conhecidos os resultados.

Salienta-se que os objetivos nacionais e específicos de conservação da natureza para cada AP, em geral, são desconhecidos quer seja pela muito limitada participação das partes interessadas (que não é suficientemente fomentada) ou pela ausência de comunicação para a população em geral. Isto torna difícil ou inviabiliza o escrutínio público da gestão das AP. Esta lacuna aparente na monitorização pode levar a que se tomem medidas genéricas para a conservação da biodiversidade sem que, com isso, se consiga realmente melhorar os valores pelos quais a Área se tornou protegida.

As repostas suscitam também a questão relativamente à inadequação de parte dos limites geográficos das Áreas Protegidas e à realidade dos valores naturais, que poderão já não estar suportados por informação técnica atualizada. Esta situação pode levar a incongruências ou falhas na aplicação dos regimes de apoios/incentivos específicos ao desenvolvimento rural e compatibilização da conservação da biodiversidade.

#### *9. Informação e comunicação*

As entidades do setor empresarial referem que os objetivos nacionais e específicos de cada AP não são, em geral, conhecidos nem comunicados.

Acrescentam também que:

- O racional da gestão das áreas protegidas tem sido o condicionamento das atividades de produção, sem a necessária comunicação aos produtores agroflorestais sobre a importância dos valores de biodiversidade.
- As populações dos territórios abrangidos por Áreas Protegidas desconhecem os objetivos das mesmas, muitas vezes os seus limites e, por norma, formam um preconceito negativo das mesmas, pois têm uma perceção de que as AP existem para dificultar o seu dia-a-dia.
- Existe um desconhecimento generalizado sobre a gestão praticada nas AP, os objetivos, ações implementadas, resultados, programação financeira anual ou a médio prazo, isto reflete défices ao nível da informação e transparência.
- Era importante a existência de um website com informação discriminada e atualizada relativa a cada AP. Ou, pelo menos haver informação básica acerca dos objetivos gerais e específicos de cada área protegida, acessível e adequada a todos os estratos da população.
- A população deve sentir que tem o papel principal na proteção e conservação dos valores e no desenvolvimento sustentável destas áreas.

## A4. Audição do presidente da Comissão de Cogestão do PNSSM

### 1. Sobre a Direção do Parque

Defende a existência de um Diretor do Parque no terreno “alguém que não esteja em Évora ou em Lisboa, mas sim na sede do Parque”, pois não se pode fazer gestão do território à distância.

Importância de uma gestão de proximidade e de um diretor que acompanhe plantações, caçadas, pescarias e outras actividades dos Parques através do contacto social regular.

Perfil: a chave para o perfil ideal de diretor é acima de tudo a competência e uma cultura de proximidade sem interessar de onde vem - desde que seja uma pessoa qualificada, conhecedora do Território e que fomente a comunicação ICNF-População-Entidades.

### 2. Sobre o papel do ICNF

O ICNF tem tido um papel limitado: autorizações a visitas, passeios e outras actividades, mas pouco mais, devido aos seus muito curtos efetivos para vigilância - "tem de haver soldados no território" interagindo com a população que diariamente faz a gestão do território.

É competência do ICNF o restauro da paisagem, que é uma sua competência exclusiva, tal como a gestão da reflorestação, mas falta-lhe capacidade técnica e recursos. A própria sede do Parque não tem tido manutenção. As câmaras podem ajudar o ICNF, mas não substituir-se a ele.

São absurdos alguns procedimentos administrativos que acarretam burocracia, lentidão e falta de eficiência.

### 3. Sobre as Vantagens e Limites da Cogestão

Vantagens:

A cogestão na prática tem promovido a interação entre os atores em reuniões mensais, o que é um bom princípio porque melhora o relacionamento entre todos e constitui uma partilha de responsabilidade na gestão. O facto de se discutir o Plano de Atividades já é um grande avanço.

Limites:

A Comissão de Cogestão mais não é do que uma plataforma de discussão, de reflexão, mas sem funções executivas e não traz associado nenhum envelope financeiro – “limita-se às boas intenções”. Trata-se do princípio de um longo caminho, mas actualmente reduz-se ao que está no diploma: pôr os atores a falar. («A montanha pariu um rato?»).

Os autarcas têm feito uma grande pressão política, junto dos governos, para terem uma maior responsabilidade de gestão, estavam à espera que a Cogestão fosse mais longe. Já é um princípio, mas queremos também passar à ação, e para isso temos de ter dinheiro. Não se consegue ir mais longe, se não se usufruir de nenhum envelope financeiro.

(ver *item* ‘Sobre o Financiamento’)

Quanto aos Conselhos Estratégicos, não têm tido a dinâmica que deviam ter, antes pelo contrário têm funcionado mal, sem resultados – têm por função pressionar o ICNF e a Secretaria de Estado responsável, mas isso não resolve os problemas - fazem-se para cumprir calendário e cumprir a legislação, reúnem duas vezes por ano, e o que lá se discute volta-se a discutir daí por 6 meses. “Muitos processos morrem na gaveta” na medida em que não existem gestores dos projetos nela discutidos.

#### *4. Sobre o Financiamento*

Em termos gerais, um problema crucial é a falta de financiamento, tornando-se urgentes uma série de mecanismos: (1) benefícios fiscais até para promover a conservação dos espaços e prevenção de incêndios - se há um valor que vai beneficiar todos, o proprietário deve ser beneficiado; (2) isenção para quem tem propriedades em áreas classificadas como património natural, tal como acontece com os proprietários de imóveis em áreas urbanas classificadas como património cultural que estão isentos de IMI; (3) pagamento dos serviços de ecossistemas - subsídio ou compensação nas áreas que prestam serviços ambientais.

Entretanto, tornou-se necessário que os municípios se comprometam com os seus orçamentos para a prossecução do Plano de Atividades – o qual anteriormente era feito apenas pelo ICNF, mas agora já não, pelo que a distribuição de dinheiro também deveria ter isso em conta.

Especificamente no modelo de cogestão, o único dinheiro que existe é proveniente do Fundo Ambiental para pagar a técnica que dá apoio à Comissão de Cogestão.

#### *5. Sobre o envolvimento da população*

Os Parques são vistos por grande parte da população como entidades burocráticas e de utilidade discutível e atualmente sem um rosto. Haver um rosto do Parque é sempre melhor do que a sua ausência. A gestão de proximidade, a empatia, são absolutamente essenciais; a sua ausência cria desconforto e desconfiança.

As Áreas Protegidas não devem apenas esgotar-se numa atitude unicamente conservacionista restrita e redutora (“há os que só estudam os morcegos, outros só estudam os répteis”...) e é necessário olhar também para as populações que lá vivem - para o seu bem-estar e apoios a algumas actividades, incluindo a agricultura (“A maior parte das pessoas que faz a gestão da paisagem são os agricultores”).

O trabalho científico deveria não ficar acantonado na academia e nos investigadores. Os especialistas de cada espécie só falam para os especialistas dessa área. O conhecimento não é devolvido à população numa linguagem apropriada, para poder beneficiar dele. Há um trabalho longo para sair da academia e devolver o conhecimento à população.

Os Parques têm de ser uma ‘marca’ – a ‘Marca Parques’ - que traga iniciativas sustentáveis. Os planos de ordenamento têm de existir. Têm de ser verdadeiros, aderentes à realidade, e ser evolutivos, porque a realidade é dinâmica.

#### *6. Sobre os Planos de Ordenamento*

Os Planos de Ordenamento têm de ser adequados e aderentes à realidade, e também evolutivos e mais regularmente revistos, porque a realidade é dinâmica e os tempos de revisão não podem ser de 15-20 anos. Existem problemas de divergência e de discrepâncias absurdas entre POAP e PDM.

Os Planos de Ordenamento quando desajustados, incongruentes e incoerentes, o caso de Castelo de Vide, ferem de morte o desenvolvimento sustentável e integrado dos territórios, suscitando a revolta dos demais agentes com responsabilidade de gestão e as próprias populações.

#### *7. Sobre as prioridades de intervenção*

Valorizar as Áreas Protegidas significa sensibilização, comunicação e divulgação:

- Fazer educação ambiental; ajudar o que se faz bem e o que se deixou de fazer (caso do Parque S. Mamede: 14 acções de educação ambiental previstas para este ano, de diversas tipologias, em colaboração com o ICNF, IPDJ, Museu Garcia de Orta)
- Plano de comunicação e divulgação nacional e internacional – a ‘Marca Parques’ deveria ter presença nas feiras internacionais da especialidade
- Apoio ao turismo de natureza e lazer, incluindo rotas e percursos, monitorização dos efeitos - um sítio físico para ter acesso à informação;
- Comprometer orçamento dos municípios para passar à execução.

## Anexo B — Lista de respostas recebidas

<b>Municípios</b> Inquérito enviado por email a <b>17 de novembro de 2020</b>	
<u>Município</u>	<u>Respostas</u>
Almada	X
Benavente	X
Cascais	X
Condeixa-a-Nova	X
Coruche	X
Covilhã	X
Guarda	X
Miranda do Douro	X
Mogadouro	X
Ourém	X
Ovar	X
Sabugal	X
Seia	X
Serpa	X
Sintra	X
Tavira	X
Torres Novas	X
Velas	X
Vila do Bispo	X
TOTAL	19 (num total de 78)

**Nota:** O inquérito foi enviado aos municípios que compõem a Secção de Municípios com Áreas Protegidas Atualizada a 31/08/2020 (Fonte: Portal da ANMP em 14 novembro 2020).

<b>Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP)</b> Inquérito enviado por email a <b>16 de novembro de 2020 - para divulgação</b>	
<u>Entidade</u>	<u>Respostas</u>
Comunidade Intermunicipal do Alto Minho	X
Município de Faro	X
Município de Figueira de Castelo Rodrigo	X
Município de Loulé	X
Município de Palmela	X
Comunidade Intermunicipal das Beiras e Serra da Estrela	X
Município de Bragança	X
Comunidade Intermunicipal do Ave	X
Município de Arco de Valdevez	X
TOTAL	9

**ONGA e Equiparadas**  
**Inquérito enviado por email a 16 de novembro de 2020**

<b>ONGA e Equiparadas</b>	<b>Respostas</b>
CPADA- Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente	<b>X</b>
Alto Relevo - Clube de Montanhismo	<b>X</b>
ANP - Associação Natureza Portugal	<b>X</b>
Arbórea - Associação Agro-Florestal e Ambiental da Terra Fria Transmontana	<b>X</b>
Associação Cultural Amigos da Serra da Estrela	<b>X</b>
Associação de Defesa do Património de Sintra	<b>X</b>
Associação de Estudos do Alto Tejo	<b>X</b>
Associação de Produtores Florestais da Beira Interior	<b>X</b>
Associação Portuguesa de Educação Ambiental	<b>X</b>
Comissão Nacional Portuguesa do Conselho Internacional dos Monumentos e dos Sítios	<b>X</b>
Dão-Flora - Associação de Produtores Florestais	<b>X</b>
Federação Portuguesa de Cicloturismo e Utilizadores de Bicicleta	<b>X</b>
GPS - Grupo Proteção Sicó	<b>X</b>
Liga para a Proteção da Natureza	<b>X</b>
MARCA - Associação de Desenvolvimento Local	<b>X</b>
Real 21 - Associação de Defesa do Rio Real	<b>X</b>
Sociedade Portuguesa de Espeleologia	<b>X</b>
Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves	<b>X</b>
SOS Salvem o Surf - Associação Nacional de Defesa e Desenvolvimento do Surf	<b>X</b>
Vento Norte - Associação de Defesa do Ambiente e Ocupação dos Tempos Livres	<b>X</b>
URZE - Associação Florestal da Encosta da Serra da Estrela	<b>X</b>
<b>TOTAL</b>	<b>21 (num total de 111)</b>

**Nota:** O inquérito foi enviado às ONGA e Equiparadas inscritas no Registo Nacional das ONGA e Equiparadas (página eletrónica da APA).

**Associações Empresariais e Empresas**  
**Inquérito enviado por email a 20 de novembro de 2020**

<u>Associações Empresariais e Empresas</u>	Respostas
ANEFA Associação Nacional de Empresas Florestais, Agrícolas e do Ambiente	X
CELPA Associação da Indústria Papeleira	X
SONAE	X
THE NAVIGATOR COMPANY	X
TOTAL	4 (num total de 13)

**Nota:** Entidades identificadas no contexto do Grupo de Trabalho.

**Inquérito enviado por email a 27 de novembro de 2020**

<u>Parque Natural de Sintra-Cascais (PNSC)</u>	Respostas
Turismo de Cascais	X
<u>Parque Natural da Arrábida (PNA)</u>	Respostas
Faculdade de Ciências e Tecnologia Universidade Nova de Lisboa	X
<u>Reserva Natural do Estuário do Sado (RNES)</u>	Respostas
DGADR	X
TOTAL	3 (num total de 42)

**Nota:** Entidades identificadas no contexto do Grupo de Trabalho.

**Partes Interessadas**  
**Inquérito enviado por email a 27 de novembro de 2020**

<u>Entidades - Norte</u>	Respostas
Parque Nacional Peneda Gerês   ADERE- Peneda Gerês	X
TOTAL	1 (num total de 62)

**Nota:** Entidades identificadas no contexto do Grupo de Trabalho.

**Entidades Diversas**  
**Inquérito enviado por email a 23 de novembro de 2020**

<b><u>Entidades</u></b>	<b>Respostas</b>
APECATE - Associação Portuguesa de Empresas de Congressos, Animação Turística e Eventos	<b>X</b>
Conselho Diretivo da Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza	<b>X</b>
Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa cE3c - Centro de Ecologia, Evolução e Alterações Ambientais	<b>X</b>
Universidade Nova de Lisboa	<b>X</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4 (num total de 6)</b>

**Nota:** Entidades identificadas no contexto do Grupo de Trabalho.