

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER SOBRE A PROPOSTA DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E BIODIVERSIDADE ENCNB 2025

I. Contexto

O Gabinete da Secretária de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza solicitou ao CNADS a emissão de parecer sobre a versão de trabalho de 8 de junho de 2017 da Proposta de Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB 2017-2025), tendo o CNADS nomeado como relator o Conselheiro José Guerreiro e constituído um Grupo de Trabalho integrando os Conselheiros António Domingos Abreu, Eugénio Sequeira, Helena Calado, Isilda Gomes, João Ferrão, José Janela, Luísa Schmidt e Nuno Bernardo.

O CNADS saúda a iniciativa do XXI Governo em avançar com uma proposta para discussão pública de revisão da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB). Com efeito, como em diversas ocasiões o CNADS salientou, no exercício das suas competências orgânicas¹, a anterior ENCNB aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 152/2001, de 11 de outubro², terminou o seu período de vigência em 2010, estando-se perante um hiato muito preocupante e incompreensível de sete anos, apenas interrompido por uma proposta de ENCNB apresentada pelo anterior Governo (XX Governo Constitucional) em junho de 2015 e sobre a qual o CNADS se pronunciou³ em tempo oportuno. Contudo, essa proposta não veio a ser concretizada.

O CNADS considera que, abrangendo a Rede Fundamental da Conservação da Natureza (RFCN) uma parte muito significativa do território português, no qual o Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC)⁴ *per se* representa praticamente um quarto do território emerso no Continente e ainda maior área nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, não é aceitável um tão longo período de vazio estratégico e de opções políticas. Alertam-se, conseqüentemente e mais uma vez, os diferentes agentes políticos e atores sociais para esse facto, exortando a um maior empenhamento neste processo de carácter nacional e estratégico, com profunda relevância a nível local.

¹ O estatuto orgânico do CNADS no Art.º 2º, n.º 2, atribui ao CNADS na alínea b) a função de “Emitir parecer sobre o Plano Nacional da Política de Ambiente e a Estratégia Nacional da Conservação da Natureza”. O CNADS alertou o Governo ainda em 2010, através de Comentário datado de 22.11.2010, para a necessidade de rever a ENCNB. Desde aí e reiteradamente o CNADS alertou, através de Reflexões e Pareceres, os sucessivos Governos para o colmatar dessa lacuna.

² A anterior ENCNB foi a primeira a ser aprovada no contexto da Lei de Bases do Ambiente, Lei nº 11/87, de 7 de abril, tendo sido lançada à discussão pública em 1999, 12 anos depois de estar prevista em sede de LBA. O CNADS emitiu o seu primeiro parecer sobre essa proposta em 14.9.1999. Esta proposta veio a ser aprovada, após revisão, pela RCM nº 152/2001 de 11 de outubro, tendo o CNADS emitido parecer sobre a proposta revista em 19.6.2001.

³ O CNADS emitiu parecer sobre esta proposta em 19.5.2015.

⁴ O Sistema Nacional de Áreas Classificadas abrange a Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP), a Rede Natura 2000 e as Áreas Classificadas de estatuto internacional.

II. Apreciação na generalidade

A atual Proposta de ENCNB, à semelhança da proposta de 2015, assenta na avaliação feita à execução da anterior ENCNB, bem como ao estado de ecossistemas, habitats e espécies, baseada na informação técnico-científica recolhida pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) e por diversas instituições (Anexo 3, pp. 46-47) e, principalmente, na avaliação efetuada da Rede Natura 2000: *Relatório Nacional de Aplicação da Diretiva Habitats (2007-2012)* e *Relatório Nacional de Aplicação da Diretiva Aves (2008-2012)*.

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

- *O propósito fundamental da ENCNB é a melhoria do estado de conservação de habitats e espécies, pelo que este é o vértice cimeiro da estratégia;*
- *Reconhecendo a necessidade de alcançar uma mobilização transversal, torna-se imperioso fomentar a apropriação dos valores naturais e da biodiversidade pela sociedade, aos mais diferentes níveis, pelo que este é o segundo vértice que a estratégia realça;*
- *Para que esta apropriação tenha lugar, é necessário promover o reconhecimento do valor do património natural facilitando a tomada de consciência e a sua consequente integração, nas diferentes políticas, estratégias e práticas.*

Ainda na contextualização, na secção designada por *“Leitura Atual”*, a atual Proposta considera que o Património Natural é um *ativo estratégico* do nosso país e que Portugal enfrenta três grandes desafios; i) O desafio da apropriação das áreas sensíveis pelas pessoas e pela gestão de proximidade; ii) O desafio do conhecimento e iii) O desafio da articulação de políticas.

Releva desde já, numa apreciação conceptual, reafirmar o que por diversas vezes o CNADS tem sublinhado ser a sua leitura sobre Património Natural: sendo certo que constitui um ativo estratégico que urge valorizar, é, ou deve ser, antes de mais um fator de identidade nacional enquanto património comum e será esse o primeiro desafio naquilo que é entendido como apropriação das AP pelas pessoas – a sua identificação com esse património, fruto do conhecimento e da valorização do património natural existente.

Da mesma forma, realçam-se os conceitos e observações respeitantes a: i) *“desconstrução do modelo de proibição”*; ii) regressão populacional no interior das Áreas Protegidas (AP), que é dupla (20%) da que se verifica noutros territórios de baixa densidade; iii) assunção dos Municípios como parceiros essenciais para a gestão de proximidade; iv) aumento do número de visitantes nas AP; v) frágil informação sobre estado da conservação de habitats, e vi) desatualização dos instrumentos de gestão territorial.

Pode considerar-se que em torno destes conceitos e constatações a proposta de ENCNB 2025 elabora em 3 Eixos Estratégicos:⁵

- Eixo 1. Melhorar o estado de conservação do património natural;
- Eixo 2. Promover o reconhecimento do valor património natural;
- Eixo 3. Fomentar a apropriação dos valores naturais e da biodiversidade.

⁵ Utiliza-se aqui o conceito de Melhoria Contínua ou “Ciclo de Deming” aplicável a Sistemas de Gestão Ambiental.

Da interação destes 3 eixos resultam a Ambição e a Visão, consubstanciadas num ciclo de *melhoria contínua* (aqui designado por *ciclo virtuoso*) resultando num objetivo final de: *Alcançar o bom estado de conservação do património natural até 2050, assente na progressiva apropriação do desígnio da biodiversidade pela sociedade, por via do reconhecimento do seu valor, para o desenvolvimento do país e na prossecução de modelos de gestão mais próximos do território.*

Seria aqui de incluir a valorização do Património Natural também como meio de melhorar as condições de vida das populações nesses territórios, em linha com a preocupação expressa de abordar a problemática do despovoamento. Tem o CNADS expressado por diversas vezes⁶ a recomendação da necessidade de construir um modelo de valorização, que resulte na criação de mais-valias que revertam para as comunidades locais, a partir da construção de *clusters* económicos baseados no património natural.

Sem prejuízo da análise mais detalhada sobre cada um dos eixos e das propostas que estes encerram, o CNADS considera que, tecnicamente, a Proposta em apreço é sólida, pesem embora as lacunas de conhecimento reconhecidas e assinaladas na própria Proposta, apontando o documento na direção correta de objetivo final expectável de uma ENCNB, ou seja, atingir um bom estado de conservação do Património Natural.

Certamente por lapso a proposta não refere a questão dos impactos das alterações climáticas sobre a biodiversidade em Portugal na atualidade e no futuro, ou a necessidade de por em prática medidas de adaptação. O CNADS considera que é essencial haver uma coordenação institucional entre o ICNF e a APA, como instituição responsável pela implementação da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC 2020).

As alterações climáticas estão a aumentar o risco meteorológico de incêndio florestal em todo o sul da Europa e em particular em Portugal, sendo muito provável que esta tendência se agrave no futuro. É, pois, necessário ordenar e gerir as nossas florestas de forma adaptada às novas condições climáticas.

Também no mar, os efeitos das alterações climáticas estão a induzir alterações significativas nas comunidades marinhas e a migração para latitudes mais setentrionais de muitas populações. A resposta a estes fenómenos deve ser incluída numa estratégia de conservação através da criação de uma rede representativa, ecologicamente coerente e funcional de áreas marinhas protegidas que aumentem a resiliência das comunidades marinhas às alterações climáticas.

No que respeita especificamente à biodiversidade, o Relatório sobre esse sector realizado no âmbito da 1ª fase da ENAAAC e datado de 22 de março de 2013 contém um conjunto de medidas de adaptação que urge começar a por em prática, especialmente nas áreas classificadas mais vulneráveis à mudança climática.

⁶ Vide “Reflexão sobre o Modelo de Gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas”, de junho de 2015, in www.cnads.pt

III. Apreciação dos Eixos Estratégicos

Eixo 1. Melhorar o estado de conservação do património natural

1. *Conhecimento sobre o Património Natural*

Uma das questões essenciais que releva da análise deste Eixo é a repetida e assumida “lacuna de conhecimento”⁷, traduzida, aliás, nas supracitadas avaliações à implementação das Diretivas Habitats e Aves, nas quais o *item* “estado desconhecido” é, infelizmente, o mais frequente. Este é precisamente um dos nós górdios da implementação de uma ENCNB (se não o principal) e um fator limitador de atingir o bom estado de conservação do Património Natural, objetivo último desta Estratégia. Com efeito, como será possível aferir, monitorizar ou avaliar a evolução do Património Natural se o estado de conservação das espécies e habitats é, na maior parte dos casos, desconhecido, incluindo o próprio grau de vulnerabilidade das espécies à extinção? Esta profunda e estrutural lacuna de conhecimento interfere diretamente com o objetivo de construir um Cadastro de Valores Naturais Classificados, como está previsto no Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

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

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

- i) **É estrutural**, porque o ICN(F) nunca foi um *Laboratório de Estado*, nem nunca englobou uma carreira de investigação, como, ao invés, ocorre noutros setores como a Saúde, a Agricultura ou a Meteorologia, para apenas citarmos alguns exemplos. Como tal, o trabalho sistemático e continuado de inventariação e monitorização de espécies e habitats não existe, à exceção de alguns grupos particulares (aves ou morcegos, por exemplo), também recorrendo a acordos pontuais com entidades terceiras, em particular do Sistema Científico e Tecnológico Nacional ou até de ONGA, que têm desenvolvido trabalho meritório, mas carecendo de estratégia global de longo termo.
- ii) **É metodológica**, porque nunca se delineou uma estratégia de aquisição de informação sistematizada que definisse a nossa *baseline* do Património Natural e, a partir daí, traçasse uma metodologia de monitorização que permitisse as séries longas de dados como temos nos três setores acima referidos, as quais permitem uma real avaliação de tendências. De facto, o principal esforço de cartografia foi realizado para a Rede Natura 2000, bem como para uma avaliação mais consistente do estado de habitats e espécies, mas ainda assim pontual. Acresce

⁷ Realce-se que a expressão é mencionada doze (12) vezes no texto.

que a informação de terreno era mais regularmente adquirida pelos Guardas e Vigilantes da Natureza, que sofreram uma drástica redução de efetivos nas duas últimas décadas. Por outro lado, os técnicos do próprio ICNF, com o alargar da Rede Fundamental da Conservação da Natureza (RFCN), viram-se assoberbados com trabalho administrativo, restando pouco tempo para a prossecução de ações de monitorização e inventariação.

Este é pois, no entender do CNADS, o principal **nó górdio** no conhecimento e, conseqüentemente, na própria perceção (apropriação) por parte das comunidades em relação ao Património Natural.

Neste contexto, e não sendo de prever que o ICN(F) adquira o estatuto de laboratório de estado a curto prazo, seria crucial, à semelhança do que ocorre noutros setores, o estabelecimento de parcerias contratuais plurianuais com instituições do Sistema Científico e Tecnológico Nacional que permitissem, por um lado, colmatar as lacunas existentes e, por outro, assegurar a necessária monitorização, baseada em cadernos de encargos definidos pela Autoridade Nacional e em necessária articulação com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, nomeadamente a Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

2. Sistema Nacional das Áreas Classificadas

A Proposta reforça a necessidade de gestão de proximidade das AP e de envolvimento dos municípios na sua gestão, bem como uma aproximação à comunidade científica e às ONGA.

O CNADS pronunciou-se, em junho de 2016, sobre o modelo de gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas, por solicitação de S. Ex^a o Sr. Ministro do Ambiente. Mantém-se atual a reflexão então efetuada, reforçando-se a ideia de que a gestão das Áreas Protegidas deverá assentar num modelo de governação de proximidade, flexível e adaptável às realidades concretas das AP, no qual os municípios deverão ter um papel chave, mantendo-se o ICNF como a autoridade nacional, com a necessária visão integradora. Mais se recorda que o CNADS acentuou a necessidade do modelo de gestão assentar num trinómio constituído não só pelo modelo de governação, mas também pela mudança do paradigma do financiamento e da valorização económica do património natural, também como alavanca de promoção económico-social das comunidades residentes nas AP. Realce-se neste particular que, como por diversas vezes recordado no texto da proposta, a maior parte do território no SNAC, em particular nos sistemas agro-florestais, é de propriedade privada, pelo que as comunidades rurais, os proprietários e os agricultores e produtores florestais têm que ter um papel ativo e diligente neste processo, sob pena de ineficácia no consensual objetivo de “gestão de proximidade”. Por fim, o CNADS pronunciou-se por diversas vezes em anteriores Pareceres e Reflexões sobre a inadequabilidade do atual Regime Jurídico da Conservação da Natureza e Biodiversidade à almejada gestão de proximidade, pelo que não seria desadequado que a ENCNB assumisse como objetivo claro a sua revisão, quiçá num contexto mais vasto e de base legal, que promovesse um amplo consenso político e social.

3. Proteção de habitats e espécies

Neste domínio a identificação e seleção de prioridades surge clara e objetiva, mas padece obviamente dos males de “desconhecimento e lacunas de informação” anteriormente apontadas, pelo que é avisado adotar uma atitude flexível, em função dos dados novos que possam eventualmente surgir. O

CNADS reforça também a prioridade ao combate às espécies invasoras, em particular as plantas, tais como a mimosa, a acácia, a cortaderia, a tradescância, o chorão das dunas e a hakea, entre outras. Da mesma forma, deverá esta componente estar devidamente enquadrada em programas de monitorização de longo prazo, conforme já referido, que possam atestar da eficácia das ações na conservação das espécies, recuperação e gestão de habitats.

4. *Visibilidade do Património Natural*

A Proposta aborda a questão da Visibilidade do Património Natural, também na perspetiva da sensibilização e participação pública. Para o CNADS este é outro dos nós górdios a merecer uma abordagem mais aprofundada e estruturante.

Uma das pechas centrais do atual sistema é precisamente o usufruto pela comunidade em geral do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC). O CNADS entende que se deverá ser mais ambicioso, lançando um verdadeiro programa de Visitação das Áreas Protegidas, para o que será indispensável o desenvolvimento das infraestruturas de apoio, centros de receção (vulgo as Portas dos Parques), bem como os mecanismos de controlo necessários e há muito em falta.

Deverá, aliás, o Programa ser articulado com o setor do Turismo e criados os necessários mecanismos que permitam a exponenciação do Turismo de Natureza, devidamente infraestruturado, como há muito se vem defendendo, mas, infelizmente, sem o necessário impulso das estruturas governativas. Pese embora os compromissos teóricos dos sucessivos Planos de Turismo, a verdade é que a implementação efetiva não tem saído do papel, situação que urge ultrapassar.

Sem estes mecanismos os cidadãos estarão, de facto, quartados do seu legítimo direito de usufruto do Património Natural em condições efetivas. Recorde-se que a Reflexão do CNADS sobre a Gestão das Áreas Protegidas aborda especificamente esta matéria, apontando as lacunas estruturais que permanecem por resolver no Turismo de Natureza, tendo à data sido apontada a prioridade à resolução desta falha estrutural. Mantém-se, contudo, neste domínio, a inação. A não resolução desta questão implicará o falhanço do objetivo maior de “apropriação” pela comunidade. Efetivamente, não poderá uma comunidade identificar-se com aquilo que não lhe é proporcionado conhecer.

Recomenda-se, pois, o desenvolvimento de um Programa Nacional de Visitação de Áreas Protegidas, devidamente integrado com o setor turístico, a criação das necessárias infraestruturas, assegurando-se, simultaneamente, que o Programa Nacional de Visitação de Áreas Protegidas seja devidamente integrado com o sector turístico, nomeadamente, incorporando-se nas suas estratégias de médio-longo prazo.

Esta estratégia de visitação turística requer, em simultâneo, ações de caráter local envolvendo as várias coletividades que operam a nível local em atividades de perfil mais educacional e de aprendizagem, multiplicando e criando sinergias mobilizadoras de um leque diversificado de utilizadores. Esta faceta aproxima-se da perspetiva de uma comunicação de ciência de forma mais direta e mobilizadora, através de ações de “*hands on*”.

É prioritário que as Áreas Classificadas (Áreas Protegidas, de Rede Natura 2000 – SIC e ZPE, Reservas Biogenéticas, entre outras) desempenhem também a função central de educação ambiental (de promoção do seu património natural, paisagístico, geomorfológico e cultural) dirigida aos seus residentes, visitantes e ao público no geral, com estratégias próprias, valorização das infra-estruturas existentes e procura de novas soluções. É urgente suprir o desconhecimento dos residentes nas áreas

protegidas (e do público no geral) face à sua importância e património que albergam. A este nível, e no caso específico das áreas protegidas, todas elas deveriam estar munidas de centros de interpretação/informação funcionais e abertos ao público. Estes centros deveriam ser infra-estruturas centrais na relação entre as áreas protegidas e o sistema de ensino (escolas) que se encontram na sua área de influência, onde os alunos (e professores) poderiam deslocar-se em visitas de estudo e no âmbito de projetos e parcerias.

De uma forma mais abrangente, reconhecendo o papel estratégico dos media na formação e informação da opinião pública, os media de serviço público, da TV à Rádio, devem ser envolvidos na criação e emissão de programas e espaços dedicados à conservação da natureza e da biodiversidade (ao património natural português), incluindo as áreas classificadas (sem esquecer a abordagem da sua importância, dificuldades e problemas) e em 'horário nobre'. Neste domínio também deveria desenvolver-se a participação de órgãos de comunicação social privados, nomeadamente de TV (com contributos no âmbito da responsabilidade ambiental das empresas).

5. A Conservação da Biodiversidade Marinha

Pese embora seja reconhecida de há muito a necessidade de desenvolvimento de uma Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, focada em diversíssimos documentos, desde a anterior ENCNB, à Estratégia Nacional para o Mar e ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), a verdade é que tal não saiu do papel, pouco se tendo evoluído desde 1998, situação que se considera insustentável face à imagem e ao compromisso externos em matéria de política para o mar. Urge, pois, o lançamento de um Programa de Identificação e Cartografia da Biodiversidade Marinha, que permita identificar habitats e espécies prioritárias e constituir uma rede coerente, que permita também cumprir as metas de Aichi para 2020 no que se refere à conservação da biodiversidade marinha.

Da mesma forma, a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha da UE aponta para 10% da área marinha de cada estado-membro coberta por áreas marinhas protegidas (AMP) até 2020, meta de que Portugal está bem distante, pese embora o contributo muito significativo dado pelas Regiões Autónomas.

Sendo inequivocamente o ICNF a Autoridade Nacional da Conservação da Natureza e gestora das AP, tanto em meio terrestre como marinho, é necessário, em particular neste domínio transversal, assegurar a necessária intersectorialidade.

Recomenda-se, portanto, o lançamento de um Programa de Identificação e Cartografia da Biodiversidade Marinha e a criação de uma rede nacional representativa e ecologicamente coerente de áreas marinhas protegidas, com a necessária articulação entre o Ministério da Defesa Nacional, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o Ministério do Ambiente e o Ministério do Mar, assegurando simultaneamente o envolvimento das Universidades e Centros de Investigação ligados ao Mar.

Eixo 2. Promover o reconhecimento do valor do património natural

Neste Eixo relevam duas componentes essenciais: a Valorização dos Serviços de Ecossistema e a Fiscalidade Verde. O CNADS revê-se nessas apostas e há muito que vem pugnando por ambas.

No domínio da Valorização do Património Natural é crucial a integração dos valores de bens e serviços de ecossistema em sede dos diferentes sectores da Economia e Finanças, recomendando-se a criação de um grupo de trabalho que possa, a curto prazo, apresentar e aplicar a necessária proposta metodológica, seguindo as melhores práticas internacionais já em desenvolvimento⁸.

No domínio da fiscalidade pronunciou-se por diversas vezes o CNADS sobre a necessidade de associar mecanismos fiscais à conservação da natureza, tanto na captação da receita fiscal, integrando, por exemplo, a componente de valorização do património, como nos incentivos positivos, não apenas ao nível municipal como a ENCNB defende (bem), mas de forma mais ambiciosa com incentivos fiscais às empresas que invistam em áreas protegidas em sede de IRC e em função da criação de emprego local. Tal matéria é um instrumento crucial no combate ao despovoamento, que a presente Proposta assume ser um objetivo.

Urge, pois, criar um pacote fiscal associado ao Património Natural, quer pelo lado da receita, quer pelo lado dos incentivos ao nível municipal e empresarial, recomendando-se a criação de uma equipa de missão mista entre o Ministério do Ambiente e o Ministério das Finanças que possa apresentar uma proposta concreta a integrar no próximo Orçamento de Estado. Recorde-se que tem o CNADS alertado sucessivamente para um entendimento político alargado sobre os mecanismos de sustentabilidade financeira das políticas de conservação da natureza, dos quais a fiscalidade é certamente um dos pilares.

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

A atual Proposta introduz o conceito de Apropriação dos Valores Naturais, entendida, segundo interpretação do CNADS, em duas vertentes: por um lado, a consciencialização pública dos valores naturais como património nacional coletivo e, por outro, a integração desses valores nas diferentes políticas setoriais.

Quer num caso quer noutro, torna-se urgente um envolvimento direto dos diferentes agentes políticos e atores sociais, promovendo articulações e espaços de interação, numa perspetiva de promoção de conhecimento em espaços de aprendizagem dialogantes, pois a Apropriação dos Valores Naturais passa essencialmente pela consciencialização desses mesmos valores. Esta postura permitirá, a longo prazo, agentes mais ativos e responsáveis na defesa e promoção dos mesmos, pois para proteger é preciso conhecer.

1. Floresta

No domínio da política florestal o CNADS pronunciou-se por diversas vezes ao longo dos últimos anos, e, em particular, em parecer emitido em 16.2.17 sobre a Reforma Florestal⁹, chamando a atenção para o facto de 80% do território das AP corresponder a zonas agroflorestais. Retoma-se o essencial da posição defendida sobre os bens e serviços da floresta:

⁸ Veja-se, a este propósito, a iniciativa TEEB “The Economics of Ecosystems and Biodiversity” <http://www.teebweb.org/>

⁹ Vide www.cnads.pt

“Para além dos benefícios económicos que a floresta proporciona, ela é igualmente responsável por um conjunto de serviços ambientais. Estes serviços abrangem uma gama enorme de domínios, não só relacionados com aspetos de proteção de recursos naturais (conservação do solo e da água, preservação da biodiversidade) como também com a mitigação das alterações climáticas (sequestro do carbono), e ainda outros inseridos na valorização da paisagem e na manutenção de condições de lazer para as comunidades. Estes aspetos, embora socialmente reconhecidos, não são objeto de compensações, contrariamente ao que acontece noutros setores da sociedade. Retoma-se, no Parecer, uma avaliação realizada há alguns anos dos benefícios ambientais proporcionados pela floresta portuguesa, que requer naturalmente uma atualização, mas que poderá traduzir-se em valores monetários que, anualmente, ultrapassam os 200 milhões de euros. A compensação monetária devida a estes serviços ambientais não é abordada nas propostas legislativas incluídas no pacote em debate público, mas não pode deixar de ser evocada e sugerida a sua integração nas contas económicas da floresta. Uma parcela substancial da área florestal portuguesa poderia tornar-se economicamente viável se os custos ambientais fossem incluídos na conta de exploração dessas parcelas, com resultados ambientalmente positivos e limitativos no que respeita à sua destruição, designadamente por força do fogo. Recomenda-se, portanto, a valorização dos serviços ambientais e a ampliação de medidas silvo-ambientais capazes de compensar esses serviços.”

O CNADS reforça a sua posição de reconstituição das equipas de Sapadores Florestais com intervenção direta no sistema de vigilância das AP, remetendo ainda para o referido parecer os aspetos relacionados com a fitossanidade e o combate às espécies exóticas como peças fulcrais de salvaguarda do património florestal.

2. Agricultura

O CNADS considera fundamental para a gestão do SNAC a articulação com o sector agrícola, realidade estruturante, a par da componente florestal, de muitos dos mosaicos de habitats das AP. A integração dos Programas de Desenvolvimento Regional (PDR) na política de conservação da natureza é, quiçá, a componente estruturante de um novo paradigma de gestão do SNAC e urge trabalhar de forma integrada nesse sentido. Numa outra vertente, a atual proposta é omissa na valorização da Agricultura Biológica, a merecer prioridade no SNAC e na própria certificação específica como produtos oriundos de AP, constituindo uma marca distintiva e potencialmente geradora de mais-valias em mercados específicos.

3. Mar

No domínio marinho já anteriormente se referiu a absoluta necessidade de desenvolvimento da Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas e a urgência do lançamento de um Programa de Identificação e Cartografia da Biodiversidade Marinha, que aliás deveria ser articulado com o previsto novo Programa Mobilizador de Ciências e Tecnologia do Mar.

A um outro nível, chama-se a atenção para a necessidade de revisão da metodologia de Avaliação Ambiental Estratégica a aplicar em meio marinho, a produção de normas de referência para AIA de projetos em meio marinho (inexistente em Portugal) e de normas de referência para Planos de Gestão de AMP. Recomenda-se, ainda, que sejam estabelecidas metas precisas para que todas as AMP tenham Planos de Gestão eficazes.

4. *Águas Interiores e Sistemas Fluviais*

O CNADS realça a necessidade de se completar e tornar eficazes os instrumentos de ordenamento e gestão destes sistemas e atingir as metas de boa qualidade ecológica como garante da conservação da biodiversidade.

5. *Energia e Recursos Naturais*

Sem prejuízo dos objetivos enunciados, o CNADS reforça a necessidade de se encontrar a justa compensação ambiental em favor da conservação da natureza associada à instalação de infraestruturas em Áreas Protegidas, em particular Centrais Eólicas e Redes Elétricas. Matéria em que nitidamente se avançou pouco. Recomenda-se a introdução específica deste objetivo no quadro das diversas fontes de financiamento da Conservação da Natureza.

6. *Turismo*

Em matéria de Turismo, reforça-se a urgência de implementar efetivamente o Programa Nacional de Turismo de Natureza, incompreensivelmente estagnado há mais de uma década, integrando uma estratégia mais alargada para o Turismo nacional, nomeadamente, ao nível da sua promoção e articulação com o setor privado.

O CNADS exorta o Governo a agir no sentido de criar as necessárias infraestruturas e o desenvolvimento dos mecanismos de negócio, apontados no já citado parecer do CNADS sobre o modelo de gestão das AP. Nesse sentido, o CNADS recomenda ao Governo a criação de uma equipa de missão mista entre o Ministério do Ambiente e o Ministério da Economia que, no mais curto prazo de tempo possível, relance o programa colmatando as conhecidas lacunas operacionais e estruturais, para que este sector, vital tanto para o direito ao usufruto, como à própria geração de receitas e criação de emprego de base local, seja a realidade prometida.

7. *Utilização de Recursos Genéticos*

A Proposta enuncia corretamente o Protocolo de Nagoia no âmbito da CBD. Contudo, chama-se a atenção para o facto de uma das questões cruciais ser precisamente o conhecimento e a valorização dos recursos genéticos. No entender do CNADS, a ENCNB deve ser mais ambiciosa e apostar na Bioprospecção e respetiva regulamentação, em particular no Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC).

8. *As Empresas e a Biodiversidade*

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

os mecanismos financeiros e fiscais de estímulo à criação e as atividades económicas compatíveis com a Conservação da Natureza. O CNADS recomenda que o Governo atue no sentido preconizado, pois é este o pilar principal da sustentabilidade económica do SNAC, do combate ao despovoamento e do próprio direito das comunidades locais ao retorno económico-social dos bens que ajudam a preservar.

Em suma, o CNADS recomenda fortemente que se sigam as orientações da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) sobre a sustentabilidade económica das AP, que se criem os respetivos planos de negócio e que se estimulem as atividades económicas compatíveis com a Conservação da Natureza. Mais se sugere, pela sua importância estruturante no designado “Ciclo Virtuoso”, que este objetivo constitua, quiçá um 4º Eixo autónomo da Estratégia em debate ou que, pelo menos, seja adequadamente desenvolvido na componente de valorização do património natural.

9. Ordenamento do Território

A Proposta aborda escassamente a questão do Ordenamento do Território, referindo brevemente que *“Constitui, assim, uma determinação a integração dos planos especiais no conteúdo dos planos diretores municipais, bem como de conceção de programas especiais de ordenamento das áreas protegidas. Esta mudança de paradigma exige um reforço dos princípios de conservação da natureza nos Planos Municipais.”*

Pronunciou-se o CNADS bastamente sobre esta matéria. Em sede de consulta sobre a proposta de Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, este Conselho emitiu um detalhado parecer, em 20 de dezembro de 2013¹⁰, no qual se alertava para as diversas fragilidades dessa proposta, em particular a dificuldade técnica de alcançar o objetivo “Plano Único”, a excessiva densificação dos PDM, a insegurança jurídica introduzida no Sistema de Gestão Territorial e a provável inexecutabilidade de transposição nas normas dos PEOT para os PDM, em particular no que se refere aos POAP.

Cite-se, a propósito, o dito parecer: *“A sétima fragilidade prende-se com o processo de transposição das normas vinculativas de particulares dos planos especiais de ordenamento do território para os planos diretores municipais e intermunicipais. Os procedimentos propostos e a calendarização prevista suscitam sérias dúvidas quanto à qualidade dessa transposição, ou mesmo à sua exequibilidade, podendo desencadear decisões arbitrárias e desconexas que, a ocorrer, diminuem a desejada segurança jurídica e previsibilidade do sistema de gestão territorial, aspeto particularmente grave no atual contexto de decrescente confiança dos cidadãos em relação às instituições e ao estado de direito.”*

O prazo legal de transposição das normas e dos zonamentos dos POAP para os PDM foi, entretanto, ultrapassado, não se conhecendo qualquer caso em que essa transposição tenha sido concretizada, apesar de a DGT, o ICNF e as CCDR terem elaborado um Guião orientador em 2014, o qual, em princípio, deveria tornar os exercícios de transposição mais fáceis e céleres. Face a esta situação, o Governo apresentou à Assembleia da República uma Proposta de Lei de alteração à Lei de Bases propondo o alargamento do prazo da transposição (que terminou no final de junho de 2017) para 2020, uma vez que neste ano termina o período transitório de 5 anos para os PDM se adaptarem às novas regras da classificação do solo. A alteração à Lei de Bases da política pública de solos, de

¹⁰ Vide www.cnads.pt

ordenamento do território e de urbanismo foi aprovada pela Assembleia da República em 19 de julho de 2017.

Este processo confirma a dificuldade de transposição das referidas normas e zonamentos dos atuais POAP para os PDM, apesar dos esforços desenvolvidos sobretudo por algumas das CCDR conjuntamente com os municípios diretamente afetados. Este impasse, cuja caracterização e profundidade exigiriam um conhecimento mais pormenorizado das diversas situações existentes, suscita dois tipos de comentários.

Por um lado, confrontam-se hoje três posições em relação à anunciada necessidade de transposição de regras vinculativas de particulares dos POAP para os PDM: i) “regresso” à figura de Plano Especial, conforme consagrado na anterior Lei de Bases; ii) transformação dos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas atuais em Programas de Ordenamento de Áreas Protegidas e, apenas numa segunda fase e no âmbito deste novo enquadramento, transposição das normas em questão para os PDM; iii) transposição direta dos atuais Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas para os PDM. É esta última posição que tem prevalecido e que parece estar a conduzir a impasses difíceis de superar.

Por outro lado, a referida situação de impasse mostra que a elaboração de um Guião específico para o efeito, que se saúda, não constitui uma condição suficiente para resolver o exercício de transposição tal como se encontra previsto na atual Lei de Bases, deixando antever dois riscos no âmbito dos processos de concertação entre as CCDR e os municípios:

- i) existência de ‘entendimentos’ diferentes por parte das diversas CCDR, o que fere a natureza nacional do bem Áreas Protegidas;
- ii) ocorrência de decisões demasiado dependentes da posição de determinados municípios com maior capacidade de influência, o que, a suceder, agravaria o risco enunciado na alínea anterior. Mais graves ainda podem ser as consequências do facto de nem todo o conteúdo dos POAP ser da esfera de competências das Câmaras Municipais, pelo que o próprio Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) prevê a existência de um regulamento administrativo que incorpore as normas que não passam para os PDM. As normas que não sejam da esfera de competências das Câmaras Municipais ficariam em vigor no POAP, mantendo-se, portanto, aplicáveis na área do município. Sucede, contudo, que a lei refere que em 2017 os POAP deixarão de vigorar, pelo que não é claro quem, e como, irá garantir a efetiva aplicação dessas normas que não são da competência dos municípios.

Igualmente confusa fica a situação das áreas marinhas protegidas onde os PDM não se aplicam. Neste caso, está previsto que as normas de proteção integrem o plano de situação do ordenamento do espaço marítimo, não se vislumbrando como será dada coerência à gestão destas áreas num instrumento desta natureza. Fica ainda toda a zona de interface mar-oceano sem uma abordagem integrada e coerente a nível das políticas de conservação da natureza.

Tal como reforçou o CNADS na já citada Reflexão sobre o Modelo de Gestão da RNAP, parece óbvio que estamos perante uma solução tecnicamente ineficaz e portadora de entropia no sistema de gestão territorial. Acresce, ainda, a fragilização do próprio ICNF enquanto Autoridade Nacional, ao ser-lhe retirado o principal instrumento de gestão territorial e a garantia da homogeneidade da aplicação de normas das próprias Áreas Protegidas.

Nesta matéria, a posição do CNADS é clara na recomendação ao Governo: a reversão e revogação das disposições legais que transformam os PEOT em programas, por ser manifestamente ineficaz e

contraproducente, mantendo a figura do POAP, à semelhança, aliás, do previsto na Lei nº 31/2014, de 30 de maio, para os Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF). Tal não prejudica, por exemplo, que as normas urbanísticas previstas nos PEOT sejam vertidas em PDM, por forma até a evitar redundâncias de análise.

Numa ótica distinta, mas também no âmbito do ordenamento do território, o CNADS relembra que as Áreas Protegidas não podem ser encaradas como enclaves, devendo a sua gestão ser efetuada tendo como referencial territorial estratégico os espaços envolventes, nomeadamente no que se refere à sua relação com o sistema urbano.

IV. Apreciação sobre Financiamento e Governança da ENCNB

A Proposta elenca várias fontes de financiamento possíveis, tanto a nível nacional como internacional. Contudo, não é apresentado um quadro concreto de financiamento à semelhança da anterior ENCNB. O CNADS recomenda que essa concretização seja feita, relacionada com projetos concretos e elaborada em função das prioridades definidas. Seria aliás proveitoso que se identificassem nas diversas fontes de financiamento citadas os envelopes, *plafonds* ou linhas específicas dedicados à Conservação da Natureza.

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

Por fim, o CNADS regista que o documento realça a necessidade de mudança de paradigma no que se refere ao modelo gestão das AP, em particular com o retomar de uma gestão de proximidade, envolvendo municípios como ator chave, bem como outros parceiros, em particular entidades do Sistema Científico e Tecnológico Nacional e ONGA. Contudo, seria útil assumir o compromisso de se avaliarem previamente os diferentes modelos de gestão, a par das linhas orientadoras para o desenvolvimento de base dos *clusters* económicos a promover em função da natureza de cada AP, como elementos indissociáveis do modelo de gestão global do SNAC.

V. Conclusão e recomendações finais

Em conclusão, o CNADS considera que, na generalidade, a proposta de Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade é tecnicamente sólida e, face aos conhecimentos atuais sobre o estado das espécies e dos habitats, tem objetivos ambiciosos, corretamente explicitados e bem sistematizados, carecendo contudo de definição de recursos financeiros objetivos que a permitam levar a cabo. Esta a primeira recomendação: a identificação, sistematização e calendarização concreta dos recursos financeiros para a sua implementação, em função dos objetivos e prioridades expostos.

Da mesma forma, constitui questão central o retomar de um modelo de gestão de proximidade no SNAC e, em particular, na Rede Nacional de Áreas Protegidas, com a participação direta dos Municípios e o envolvimento dos proprietários dos terrenos e da comunidade local.

Retomam-se, aliás, nesta matéria as recomendações do CNADS apresentadas na Reflexão sobre o Modelo de Gestão da Rede Nacional de áreas Protegidas, assente em três pilares:

- i) modelo de governança de proximidade;

- ii) revisão do modelo de financiamento do SNAC,
- iii) modelo de valorização socioeconómico na RNAP. Repete-se e reforça-se a recomendação de necessidade de adequação do Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade a estes conceitos, encarando claramente como objetivo um quadro base legal de amplo consenso sociopolítico.

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

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

O domínio do conhecimento científico é uma outra fragilidade estrutural, frontalmente assumida pela própria proposta de ENCNB. O CNADS considera esta uma questão central: não é possível definir prioridades de conservação de espécies e habitats, avaliar a evolução positiva ou negativa dos mesmos, a eficácia das ações de conservação de espécies ou recuperação de habitats num contexto de manifesta insuficiência de dados técnico-científicos. Também aqui a situação é insustentável, pelo que aponta muito bem a proposta de Estratégia em apreciação como sendo uma questão chave a resolver, também decisiva para a constituição do Cadastro Nacional de Valores Naturais.

Recomenda o CNADS uma metodologia de estabelecimento de parcerias contratuais plurianais com instituições do Sistema Científico e Tecnológico Nacional, em articulação com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que permitam colmatar as lacunas de conhecimento existentes e assegurar a necessária monitorização. Urge, ainda neste contexto, a avaliação de eficácia das AP (PAME), recomendando-se que se prossigam as orientações da UICN e da CBD bem como o cumprimento dos compromissos internacionais estabelecidos nesta componente.

No domínio da valorização do património natural e da sustentabilidade financeira do SNAC, o CNADS, concordando com a proposta de valorização de bens e serviços de ecossistema, recomenda o desenvolvimento da metodologia e a sua integração em matéria de contabilização efetiva.

No que concerne à fiscalidade, considera-se essencial que, para além dos incentivos a nível municipal, sejam desenvolvidos mecanismos de incentivo fiscal ao setor empresarial que invista e crie emprego, em particular nas Áreas Protegidas¹¹.

¹¹ Veja-se, a propósito, os mecanismos de incentivos criados pela Resolução de Conselho de Ministros 102/96, de 8 de julho.

Da mesma forma, a valorização socioeconómica e a sustentabilidade das AP carecem de um “plano de negócios”, como recomenda e obriga a própria UICN, que contribua para a criação de mais-valias e emprego para as comunidades locais.

O CNADS reforça a recomendação já efetuada na Reflexão sobre o Modelo de Gestão da RNAP no sentido de se analisar o *hipercluster Património Natural* e desenvolver os “modelos de negócio” e *clusters* adaptados a cada caso, tendo como uma das prioridades imediatas o Turismo de Natureza.

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

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

No domínio da gestão florestal, parte crucial da RNAP, o CNADS, para além de reiterar o já exposto no parecer sobre a Reforma Florestal, reforça como peças fulcrais de salvaguarda do património florestal, as suas recomendações de reconstituição das equipas de Sapadores Florestais, de reforço dos programas de fitossanidade, em particular no montado, bem como de combate às espécies exóticas

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

[Parecer consensualizado por correio eletrónico, em 20 de julho e ratificado na 5ª Reunião Ordinária de 2017, em 25 de setembro]

O Presidente

Filipe Duarte Santos