

**PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE  
E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

**SOBRE**

**A VERSÃO DE TRABALHO DE 19 DE MAIO DE 2015 DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE  
CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE ENCNB 2020**

**Enquadramento:**

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável tem vindo a acompanhar como observador, no âmbito do seu mandato, a elaboração da Proposta de Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade ENCNB 2020.

Na 1ª Reunião Ordinária de 2015, realizada a 19 de fevereiro, o CNADS deliberou mandar o Conselheiro José Guerreiro para acompanhar este procedimento e designou-o Relator do Parecer do CNADS sobre a ENCNB 2020.

O Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza solicitou ao CNADS a emissão de parecer sobre a versão de trabalho de 19 de maio de 2015 da Proposta de Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade ENCNB 2020, pelo que o Relator elaborou uma Proposta de Parecer que foi debatida e aprovada por unanimidade na 3ª Reunião Ordinária do Conselho em 2015, realizada a 29 de maio.

**A. Apreciação Geral**

A presente proposta de Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) vem preencher uma lacuna de cinco anos após a vigência da anterior ENCNB, cujo prazo de execução terminou em 2010, sendo portanto de toda a importância colmatar essa lacuna de orientação estratégica no quadro do ordenamento do território português.

A conceção da atual proposta assenta, em grande medida, 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/ou em parceria com outras instituições e atores, também em sede de avaliação da Rede Natura 2000.

O documento é tecnicamente sólido, em particular ao retratar o estado atual da conservação da natureza e da biodiversidade, salvaguardando as lacunas de conhecimento científico, várias vezes referidas. Desta avaliação decorre uma proposta de cinco eixos estratégicos, os quais merecem, na generalidade, concordância deste Conselho.

Contudo, a proposta apresentada enferma de algumas lacunas estruturais e de fragilidades de carácter mais circunstancial ou opcional:

- Lacunas estruturais
  - i) Modelo de governança, gestão e sustentabilidade do Sistema Nacional de Áreas Classificadas e da Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN);
  - ii) Avaliação socioeconómica incidindo sobre as populações residentes e/ou beneficiárias de bens e serviços disponíveis em Áreas Protegidas (AP);
  - iii) Modelo de avaliação da eficácia socioeconómica e ambiental das Áreas Protegidas (AP);
  - iv) Colmatação do défice de conhecimento científico de forma integrada com a comunidade e a política-científica.
- Fragilidades
  - i) Abordagem articulada com a política para o meio marinho associada à constituição de uma Rede de Áreas Marinhas Protegidas e à Rede Natura 2000/Mar;
  - ii) Integração vertical e horizontal dos novos Instrumentos de Gestão Territorial que substituem os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) e Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT);
  - iii) Cooperação internacional no quadro Atlântico Norte/Sul e, em particular, com os PALOP.

Assim:

## **B. Apreciação das questões essenciais**

### **B.1. Lacunas estruturais**

#### **1. Modelo de governança, gestão e sustentabilidade do Sistema Nacional de Áreas Classificadas e da Rede Fundamental de Conservação da Natureza (RFCN)**

Hoje em dia, “a” questão essencial à escala global para a gestão eficaz das Áreas Protegidas (AP) prende-se com o modelo de governação, que se pretende cada vez mais participado, e com o “modelo de negócio”, que deve permitir a

sustentabilidade financeira das AP, como defendido pela União Internacional da conservação da Natureza (IUCN). Este último aspeto é considerado o nó górdio do problema à escala mundial. Sabendo-se que a insuficiência de recursos materiais e humanos, bem como a existência de um modelo de governação por muitos considerado ineficaz e até prejudicial, são a raiz dos evidentes problemas de gestão da RFCN, é pouco compreensível que não seja esta a questão essencial de uma estratégia para a próxima década. Se a esta situação se juntar a recorrente instabilidade institucional da entidade responsável pela conservação da natureza em Portugal verificada na última década, facilmente se percebe que nenhuma estratégia terá sucesso sem “o” problema ser devida e corajosamente abordado, esta sim, é uma opção de política estrutural.

Por fim, tal lacuna estrutural é bem patente no facto de a proposta não apresentar qualquer quadro financeiro concreto de “custos e receitas”, limitando-se a enumerar as prováveis fontes de financiamento, ao contrário das recomendações da IUCN, que dão particular ênfase a essa questão. Esta ausência constitui uma fragilidade inaceitável face ao rigor que se exige a um quadro orçamental credível, sólido e estruturante de uma política.

## **2. Avaliação socioeconómica incidindo sobre as populações residentes e/ou beneficiárias de bens e serviços disponíveis em Áreas Protegidas (AP)**

Outra questão essencial à escala global para a avaliação da eficácia das AP, em particular aquelas com significativa presença humana (e, conseqüentemente, que dela dependem em muitos casos), como é frequentemente o caso em Portugal, é a avaliação da evolução económica, do bem-estar das populações e do envolvimento destas nos processos de conservação da natureza. Pese embora a valorização económica do património natural, a conservação da natureza implica, por vezes, algum condicionamento à atividade humana. Daí a necessidade de as políticas de conservação da natureza deverem abordar, como instrumento de equidade social, formas alternativas e complementares de atividades económicas que: i) assegurem o bem-estar e o nível de vida das populações residentes em AP; ii) combatam, conseqüentemente, o despovoamento dessas áreas; e iii) evitem a rejeição das populações. Este é o segundo pilar para que uma ENCNE possa ter sucesso. Contudo, tal análise retrospectiva e conseqüente orientação futura estão omissas. Considerando que 80 municípios e mais de três milhões de concidadãos são parte interessada na conservação da natureza em Portugal, não integrar na avaliação e na estratégia esta componente será, certamente, um caminho que prejudica o necessário envolvimento social na causa da conservação da natureza, ao arrefecimento das correntes internacionais. Urge corrigir esta lacuna, avaliando o estado da componente económico-social no Sistema Nacional de Áreas Classificadas no seu contexto ambiental e projetando a situação futura, num quadro de modelo de

desenvolvimento sustentável socialmente aceitável, adequado à conservação do património natural.

### **3. Modelo de avaliação da eficácia socioeconómica e ambiental das Áreas Protegidas (AP)**

Uma das evidências da Conferência Rio + 20 foi a de que, apesar do número de AP ter aumentado exponencialmente e de a área coberta ter ultrapassado a meta dos 10% (12%), a biodiversidade continuou, em termos gerais, a cair, denotando o clássico síndrome de “parques no papel” (*paper parks*) relacionado, pela IUCN, com a suborçamentação e o subfinanciamento dos custos da conservação da natureza. Ora, uma das conclusões sucessivas do Rio+20, amplamente debatida na bibliografia e relatórios internacionais, é a necessidade de se construir em cada país (e a nível global) um modelo de avaliação da eficácia das áreas protegidas (*Effectiveness of Protected Areas*), que não englobe apenas os dados da biodiversidade, mas inclua uma multiplicidade de indicadores, desde a capacidade de gestão instalada aos suprarreferidos indicadores socioeconómicos e territoriais, articulados com os indicadores sobre o estado ambiental dos ecossistemas. Esta solução não surge na presente proposta, sendo este outro pilar indispensável para uma eficaz gestão das AP.

Uma gestão que não possui instrumentos de medida de sucesso (ou insucesso) estará muito provavelmente condenada ao fracasso, bem como à desconfiança pública. É necessária a construção e aplicação de um sistema de indicadores de avaliação da eficácia das Áreas Protegidas em Portugal que não se cinja apenas a indicadores de carácter ecológico, o que refletiria uma visão ecocêntrica e exclusivamente preservacionista mais própria do séc. XIX.

### **4. Colmatação do défice de conhecimento científico de forma integrada com a comunidade e a política científica**

Sem prejuízo do esforço considerável de informação sólida sobre o “estado da arte” em matéria de conservação de ecossistemas, habitats e espécies, a verdade é que, consultando atentamente os dados apresentados, verifica-se que duas das categorias principais são consideradas como “insuficiente informação” ou “não avaliado”. Ou seja, a informação disponível centra-se em algumas espécies prioritárias, críticas e/ou carismáticas, bem como em alguns habitats prioritários, em particular na Rede Natura 2000. O que resulta deste exercício é um evidente desconhecimento científico de base sobre a nossa biodiversidade e a consequente ausência de capacidade para a sua monitorização, o que, no limite, poderá provocar um enviesamento das opções estratégicas de conservação. Pese embora o facto de o esforço necessário para minimizar esta lacuna ser assumido, e bem, num dos

eixos prioritários, tal parece pecar por alguma timidez de abordagem. A realidade obrigaria a uma profunda articulação com a política científica, quiçá exigindo um programa específico de Ciência & Tecnologia (C&T) para a Biodiversidade, envolvendo a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, os diferentes centros de investigação e Laboratórios de Estado, permitindo construir um eficaz cadastro, uma base de dados sobre o património natural e desenvolver um programa de monitorização de forma continuada e eficaz, projetando, simultaneamente, a divulgação pública dos dados disponíveis. Este é o quarto pilar sobre o qual deve assentar uma política eficaz de conservação de natureza.

## **B.2 Fragilidades**

### **1. Abordagem articulada com a política do meio marinho associada à constituição de uma Rede de Áreas Marinhas Protegidas e à Rede Natura 2000/Mar**

Várias vezes é referida, ao longo do texto, a necessidade de colmatar o défice de conservação da biodiversidade marinha através da construção de uma Rede de Áreas Marinhas Protegidas e da implementação da Rede Natura 2000 em meio marinho. Aliás, tal necessidade é referida exaustivamente em vários documentos governamentais, desde o PNPT (2007) à ENMAR (2013). Ora, a verdade é que, à exceção das Áreas Marinhas Protegidas lançadas em 1998 e a “transformação” de algumas AP em Áreas Litorais, tal rede coerente não foi constituída até hoje, encontrando-se Portugal na cauda da União Europeia no tocante à RN 2000 em meio marinho, exceção feita às Regiões Autónomas. Vale a pena abordar a raiz do problema, que reside num insuficiente conhecimento da cartografia da nossa biodiversidade marinha, mesmo à batimétrica dos 30m, ou seja, em plena área dos limites de incidência dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira e dos Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas Litorais. Pesem embora os esforços complementares efetuados aquando do processo de Expansão da Plataforma Continental ou do Programa MARbis, a verdade é que o primeiro a tal não era dirigido e o segundo assentava na compilação de informação existente. Estamos, de novo, perante um caso evidente de necessidade de inventariação da biodiversidade, que apenas pode ser colmatada através de um programa envolvendo as instituições qualificadas, reforçando a sua capacidade operacional no mar, integrada numa política científica ancorada num programa mobilizador de C&T com uma componente específica para o Mar.

A lacuna em matéria de conhecimento e de política de conservação da biodiversidade marinha aconselharia, pela sua gravidade e implicações, que fosse considerado um eixo autónomo. Acresce que o novo quadro institucional nacional e europeu em matéria de políticas e estratégias para o mar implica consequentes políticas de gestão e ordenamento do espaço marítimo, tornando esta questão claramente prioritária. Tal omissão revela-se por certo uma opção perigosa no

desígnio coletivo de um saudável desenvolvimento da economia, do crescimento azul e dos objetivos impostos pela Diretiva Quadro da Estratégia Marinha, num contexto em que é crítica uma eficaz articulação institucional entre o ICNF e as demais instituições com competência na matéria, devendo neste particular ser muito claros o mandato e os meios da autoridade nacional de conservação da natureza.

## **2. Integração vertical e horizontal dos novos Instrumentos de Gestão Territorial que substituem os Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP) e demais Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)**

Um dos desafios que decorre da aprovação da nova Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBSOTU), é a substituição dos Planos Especiais de Ordenamento do Território por programas especiais, os quais deverão ser vertidos nos PDM, no prazo de 3 anos. Esta é não só uma rutura conceptual com o passado, como um gigantesco desafio de articulação institucional horizontal e vertical, tanto mais que a reforma de 2008 do Regime Jurídico da Conservação da Natureza retirou os autarcas da administração direta das áreas protegidas, cortando assim um dos poucos laços, consolidado em décadas, que ligava o poder local à conservação da natureza. Que coerência é possível agora assegurar em áreas nacionais que serão multimunicipais? Que modelo de gestão participada envolvendo o poder local (que nunca deveria ter sido afastado) deveremos defender agora? Qual o poder final e inalienável do Estado na salvaguarda dos bens comuns? Este é certamente o desafio conjuntural mais complexo no que se refere à coerência da Rede Fundamental da Conservação da Natureza. Tal desafio, por si só, merece um tratamento específico, com um plano concreto e, certamente, com a constituição de um grupo de trabalho funcional que envolva as autoridades nacionais e regionais responsáveis pela conservação da natureza, pelo ordenamento e planeamento do território e pela administração local e, ainda, a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

## **3. Cooperação internacional no quadro Atlântico Norte/Sul e, em particular, com os PALOP**

Portugal, por força da integração na União Europeia e da vizinhança com Espanha, tem privilegiado a cooperação internacional neste quadro. Seja por abordagem política ou incapacidade operacional ou financeira, a verdade é que a cooperação em matéria de conservação da natureza no quadro da CPLP é pouco mais que vestigial. Sobretudo aparenta ser falha de qualquer vislumbre de estratégia de cooperação política no espaço do Atlântico Sul, nossa fronteira natural, cada vez mais relevante no quadro atual, sem esquecer a ligação ao Índico, através de Moçambique. Ora a situação atual da maioria dos PALOP corresponde a uma fase pela qual Portugal já passou, nomeadamente no estruturar de uma rede coerente de Áreas Protegidas à

escala nacional, no desenvolvimento de planos de ordenamento e gestão, bem como nos modelos de gestão e financiamento. Portugal, no contexto de parcerias internacionais, poderia e deveria estar na linha da frente desta cooperação, que não só seria útil como certamente bem-vinda, pois resultaria tanto dos laços culturais e históricos, como também do profundo conhecimento (ainda) existente em Portugal sobre a biodiversidade desses países. Esta é uma opção política a considerar, tendo consciência de que a conjuntura o exige, marcando o grau de parceria em matéria de conservação da natureza no futuro.

### **C. Conclusões e recomendações**

A proposta de ENCNB 2020, sendo uma boa base de partida, considerando o diagnóstico atual possível face ao conhecimento técnico-científico disponível, que assumidamente é insuficiente, parece identificar corretamente as prioridades em matéria de conservação de espécies e habitats, e define eixos estratégicos que merecem uma apreciação positiva na generalidade.

Contudo, a proposta denota várias lacunas estruturais de política e de estratégia de conservação da natureza que são fundamentais e fundacionais, nomeadamente:

- i) Modelo de governança, gestão e sustentabilidade económico-financeira do Sistema Nacional de Áreas Classificadas e da Rede Fundamental de Conservação da Natureza no âmbito de um desenvolvimento sustentável;
- ii) Avaliação socioeconómica incidindo sobre as populações residentes e/ou beneficiárias de bens e serviços disponíveis em áreas do Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC);
- iii) Modelo de avaliação da eficácia das Áreas Protegidas;
- iv) Promoção de uma estratégia de colmatação do défice de conhecimento científico de forma integrada com a comunidade e a política científica.

Estes são quatro pilares fundacionais de qualquer estratégia e política de conservação da natureza no século XXI, sem a estruturação dos quais não será possível o sucesso de nenhuma política de conservação da natureza. Recomenda-se, assim, que estas quatro componentes estruturais de uma ENCNB sejam adequadamente consideradas.

Da mesma forma, e no atual contexto, recomenda-se fortemente:

- i) Atribuir prioridade a um eixo relativo à constituição de uma Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas, num quadro de articulação intersectorial e interdisciplinar, tendo em conta a orgânica de gestão e ordenamento do espaço marítimo português, bem com a necessidade de adquirir conhecimento base neste domínio;

- ii) Consagrar uma abordagem de articulação horizontal e vertical na transposição dos PEOT para os PDM, com a constituição de um grupo de trabalho da administração central, regional e local, que assegure a correta salvaguarda da coerência estrutural/regional de cada AP individualmente, do Sistema Nacional de Áreas Classificadas no seu todo, a homogeneidade de critérios a nível nacional, bem como a eficácia da sua regulamentação.
  
- iii) Delinear uma política efetiva de cooperação para a conservação da natureza no Atlântico Sul, e em particular com os PALOP (incluindo Moçambique no Índico), tendo em conta a particular circunstância de desenvolvimento nesses países de Redes Nacionais de Áreas Protegidas e a possibilidade/responsabilidade de colaboração, nomeadamente no domínio da capacitação de recursos humanos especializados, reforçando um quadro de cooperação vantajoso para todas as partes.

*[Aprovado por unanimidade na 3ª Reunião Ordinária  
do CNADS em 2015, realizada a 29 de maio,  
e posteriormente verificado por correio eletrónico]*

O Presidente



Mário Ruivo