

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

**REFLEXÃO SOBRE O MODELO DE GESTÃO DA REDE NACIONAL DE ÁREAS PROTEGIDAS**

**JUNHO DE 2016**

Na 1ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS), realizada a 16 de março, Sua Exa. o Ministro do Ambiente solicitou a este Conselho a emissão de uma Reflexão sobre o modelo de gestão da Rede Nacional de Áreas Protegidas.

Na sequência desta solicitação foi criado um Grupo de Trabalho (GT), coordenado pelo Conselheiro José Guerreiro e constituído pelos Conselheiros António Abreu, Teresa Andresen, Nuno Bernardo, Helena Calado, João Ferrão, Isilda Gomes, João Guerreiro, José Reis, José Guerreiro dos Santos, José Lima Santos, Luísa Schmidt, Eugénio Sequeira e Nuno Sequeira.

Com o intuito de coligir informação relevante o GT promoveu, durante o mês de maio, um conjunto de audições, nas quais participaram as seguintes entidades<sup>1</sup>:

- i) Confederação do Turismo Português, representada pelo seu Secretário-Geral, Dr. António Abrantes;
- ii) Associação Industrial Portuguesa (AIP), representada pelo Vice-Presidente da Direção, Eng.º Nuno Ribeiro da Silva;
- iii) Liga para a Proteção da Natureza (LPN), representada pelo Presidente da Direção Nacional, Eng.º Tito Rosa;
- iv) QUERCUS, representada pelo Presidente da Direção Nacional, Eng.º João Branco;
- v) Associação Nacional de Municípios Portugueses, Secção de Municípios com Áreas Protegidas, representada pelo seu Presidente, Dr José Manuel Velhinho Amarelinho;
- vi) Turismo de Portugal, na qual participou a Arqª Fernanda Vara, em representação do Presidente;
- vii) Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP), representada pelo seu Secretário-Geral Eng.º Luís Mira e pelo Eng.º João Soveral;

---

<sup>1</sup> Audições apresentadas por ordem cronológica da sua realização

- viii) Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), representado pela Presidente do Conselho Diretivo, Eng<sup>a</sup> Paula Sarmento e pela Vice-Presidente Eng<sup>a</sup> Sofia Castel-Branco;
- ix) Confederação da Indústria Portuguesa (CIP), na qual participou o Eng.<sup>o</sup> Jaime Braga, em representação do Presidente;
- x) Associação Portuguesa de Guardas e Vigilantes da Natureza (APGVN), representada por João Silva, João Correia e Marco Silva;
- xi) Confederação Nacional da Agricultura (CNA), na qual participou a Eng<sup>a</sup>. Isabel Vilar Graça, em representação do Presidente.

O CNADS a todos publicamente agradece a disponibilidade e valiosos contributos para a elaboração da presente Reflexão.

A Proposta de Reflexão foi apresentada na 3<sup>a</sup> Reunião Ordinária do CNADS em 2016, realizada em 1 de junho e aprovada por consenso com as alterações resultantes do debate realizado e contribuições recebidas por correio electrónico.

## 1. PREÂMBULO

Com a criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês (PNPG) em maio de 1971, Portugal, acompanhando o movimento internacional<sup>2</sup>, iniciou o processo formal de salvaguarda do seu património natural, lançando as bases da Rede Nacional de Áreas Protegidas, enquadrada pela Lei 9/70, de 19 de junho. Imediatamente após o 25 de Abril de 1974 foi criado, pelo Decreto-Lei n.º 550/75, de 30 de Setembro, o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico, primeiro predecessor do atual Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), a quem era atribuída essencialmente a tarefa de conceção e ordenamento do que hoje designamos por Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP).

Passados 45 anos desde a criação do Parque Nacional da Peneda-Gerês (PNPG), cerca de 23% do território nacional (continente) está afeto ao Sistema Nacional de Áreas Classificadas, integrando não só a Rede Nacional de Áreas Protegidas (cerca de 8% do território<sup>3</sup>) mas também a Rede Natura 2000 e as Áreas Classificadas ao abrigo de convenções internacionais. Dentro deste sistema, as Áreas Protegidas constituem uma rede de salvaguarda dos principais ecossistemas, da montanha ao litoral, e dos valores naturais e paisagísticos. Ao mesmo tempo, afirmaram-se como uma parte inalienável da identidade nacional, transversalmente interiorizada pela sociedade.

Com efeito, passados quarenta e cinco anos sobre a aprovação do PNPG e três décadas sobre a criação do primeiro organismo coordenador da conservação do património natural (o Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico), a realidade e a abrangência territorial são profundamente distintas, bem como o quadro sociopolítico. Hoje, a Secção de Municípios com Áreas Protegidas da Associação Nacional de Municípios Portugueses<sup>4</sup> engloba oitenta municípios, tendo, entretanto, a democracia participativa evoluído substantivamente. É certo que pelo caminho, em particular em 1993 e mais recentemente em 2008, se procurou alterar e adaptar o modelo concetual de gestão das Áreas Protegidas (AP), privilegiando-se na última reforma um conceito de eficácia técnica, de certa forma ecossistémica, ao invés de uma desconcentração territorial de recursos humanos pelas diferentes AP. Contudo, nos últimos anos têm sido públicas as preocupações e discordâncias de vários setores da sociedade em relação à eficácia desse modelo, apontando-se a existência de um

---

<sup>2</sup> Em particular no contexto do Ano Europeu da Conservação da Natureza de 1970 e da preparação da participação na Conferência de Estocolmo de 1972 sobre o Meio Ambiente Humano, realizada sob a égide das Nações Unidas.

<sup>3</sup> Cerca de 700.000 ha em território terrestre continental, a que acrescem 54.000 ha em meio marinho.

<sup>4</sup> Incluem-se também aqui os municípios em Rede Natura 2000 e as áreas classificadas ao abrigo de Convenções Internacionais.

desajustamento face às exigências atuais de uma gestão de proximidade, participativa e de sustentabilidade socioeconómica, como aliás resultou claro nas audições efetuadas durante a preparação deste documento.

Será portanto legítimo e útil, no arrancar de um novo quadro económico e político, no qual se desenha a necessidade de uma nova Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB)<sup>5</sup>, debater o modelo que melhor poderá corresponder à desejável eficácia, tanto no domínio estrito da conservação como em termos de relacionamento, participação, envolvimento e desenvolvimento socioeconómico das comunidades locais.

A eficácia de uma política de conservação do património natural através de uma Rede Nacional de Áreas Protegidas no século XXI assenta no trinómio constituído pelo modelo de governança, pelo modelo de sustentabilidade socioeconómica e de valorização do património natural e pelo modelo de financiamento das AP.

Neste contexto, o CNADS, no âmbito das suas competências e respondendo à solicitação de S. Ex<sup>a</sup> o Ministro do Ambiente, emite a presente Reflexão, no sentido de contribuir para um debate público sobre diferentes opções técnicas e políticas subjacentes à gestão da RNAP que concorra para a construção de um entendimento comum em relação à salvaguarda do património natural e paisagístico enquanto elemento estruturante da identidade nacional. A presente reflexão está organizada em três componentes: i) modelos de governança; ii) modelos de sustentabilidade socioeconómica e valorização do património natural; iii) modelos de financiamento.

## **2. MODELOS DE GOVERNANÇA DE ÁREAS PROTEGIDAS**

A problemática dos modelos de governança das Áreas Protegidas tem sido amplamente debatida nos *fora* internacionais e no meio académico-científico, em particular a partir da Conferência Rio +10 (2002). Efetivamente, com o virar do milénio cresceu o debate sobre a eficácia dos modelos de gestão e de financiamento das AP face à situação contraditória que se verifica entre o aumento exponencial das AP e o contínuo declínio da biodiversidade nessas mesmas áreas, dando origem à expressão *Paper Parks*, ou seja, parques com contexto legal mas sem meios reais de implementação no terreno. Particularmente relevante neste debate foi o V Congresso Mundial de Parques, realizado na cidade de Durban em 2003, por muitos considerado como representando uma rutura epistemológica em relação ao pensamento até aí

---

<sup>5</sup> A primeira e única ENCNB terminou o seu período de vigência em 2010, aguardando-se desde então a publicação de uma nova Estratégia, a qual teve um *draft* para discussão pública em junho de 2015.

vigente sobre o papel dos Parques na conservação da natureza. Cite-se, como ilustração, a introdução ao Plano de Ação saído desse encontro: *“The Vth IUCN World Parks Congress marked a turning point for protected areas. It placed them at the centre 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>6</sup>.

Neste contexto, vale a pena refletir sobre a atual situação portuguesa e a evolução do modelo ocorrida nas últimas décadas. Este modelo, hoje designado por Rede Fundamental da Conservação da Natureza, inicialmente estabelecido a partir da criação das AP, implicava uma visão e uma estrutura de funcionamento em rede com a aprovação de instrumentos estruturantes, como a RAN (Reserva Agrícola Nacional) e a REN (Reserva Ecológica Nacional), integrando o Domínio Público Hídrico (DPH), e pretendia constituir uma rede coerente, em interligação com os demais instrumentos de planeamento espacial, nomeadamente as Estruturas Ecológicas Municipais ou as Estruturas Regionais de Proteção e Valorização Ambiental (ERPVA). Pesem embora os avanços significativos entretanto ocorridos, continua a haver lacunas de coerência nessa rede. De realçar neste contexto, também como fundamental, a articulação com a gestão integrada das bacias hidrográficas.

Da mesma forma, é reconhecida a existência de vários modelos possíveis de governança das AP, pressupondo uma flexibilidade e uma complementaridade de opções na gestão do património natural que ultrapassam o clássico modelo estatal/centralizado/por controlo e comando (*top-down*). Esses modelos, validados tanto pela IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) como pela CBD (*Convention on Biological Conservation*)<sup>7</sup>, ou pela própria UNESCO no âmbito do Programa MaB (*Man and Biosphere*) através das Reservas da Biosfera<sup>8</sup>, encontram-se sumariados nas Tabelas 1a e 1b, abrangendo desde o modelo central/estatal à gestão exclusivamente efetuada por entidades privadas.

---

<sup>6</sup> *The Durban Action Plan Revised Version*, March 2004, p. 225.

<sup>7</sup> Vide decisão CBD X.31 e Nagoya, 2010.

<sup>8</sup> Vide Plano de Ação de Lima do Programa MaB, março de 2016.

TIPOS DE GOVERNANÇA	SUB-TIPOS
Tipo A. Governança da responsabilidade do governo central	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelo governo central ou federal, ou através de agência central</li> <li>• A nível regional ou provincial por organismos desconcentrados</li> <li>• Gestão delegada pelo governo (e.g. através de ONGA)</li> </ul>
Tipo B. Governança partilhada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governança transfronteiriça (através de acordos transfronteiriços entre Estados)</li> <li>• Governança colaborativa (entre agências governamentais e outros atores)</li> <li>• Governança partilhada, com uma direção plural de vários parceiros</li> </ul>
Tipo C. Governança privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governança por proprietários da terra, organizações não lucrativas ou empresas privadas</li> </ul>
Tipo D. Governança pelas comunidades locais ou indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governança por comunidades indígenas</li> <li>• Governança por comunidades locais</li> </ul>

Tabela 1a. Modelos de governança das Áreas Protegidas segundo a IUCN.  
Fonte: IUCN, 2013.<sup>9</sup>

TIPO A Modelo central	TIPO B Modelo partilhado	TIPOS C&D Privada e Comunitária
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faz cumprir regulamentos e fiscaliza</li> <li>• Informa e/ou consulta sobre as decisões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procura consensos, também por partilha de benefícios</li> <li>• Desenvolvimento de acordos específicos</li> <li>• Processo negocial na busca de consensos</li> <li>• Participação na administração</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partilha formal de autoridade através da participação na administração direta</li> <li>• Reconhece os direitos das comunidades autóctones indígenas</li> </ul>

Tabela 1b. Espectro das características operacionais dos modelos de governança. Fonte: IUCN, 2013.

Tão ou mais importante tem sido a análise do processo evolutivo dos modelos de governança das Áreas Protegidas. Ilustrativa a este respeito é a Tabela 2, produzida no contexto da reflexão estimulada pelo V Congresso Mundial de Parques (2003).

	Áreas Protegidas do século XIX	Áreas Protegidas do século XXI

<sup>9</sup> *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.

Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservação por <i>set aside</i></li> <li>• Estabelecidas essencialmente pelos valores de vida selvagem ou cénicos</li> <li>• Geridas essencialmente para visitantes e turistas</li> <li>• Valorizadas pela vida selvagem</li> <li>• Foco único na preservação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geridas também com objetivos económicos e sociais</li> <li>• Estabelecidas frequentemente por motivos científicos, económicos e culturais</li> <li>• Geridas com preocupação centrada nas comunidades locais</li> <li>• Valorizadas pela importância cultural/social da vida selvagem</li> <li>• Centradas na restauração e reabilitação</li> </ul>
Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão pelo governo central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geridas por diversos atores</li> </ul>
Comunidade local	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeadas e geridas contra as comunidades locais</li> <li>• Geridas sem incorporar as sensibilidades locais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geridas com ou pelas comunidades locais</li> <li>• Geridas com o objetivo de acomodar os interesses locais</li> </ul>
Conceito global	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvidas isoladamente</li> <li>• Geridas como “ilhas”</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeadas como parte de redes internacionais, nacionais e regionais</li> <li>• Redes planeadas com corredores de ligação</li> </ul>
	Áreas Protegidas do século XIX	Áreas Protegidas do século XXI
Perceções	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encaradas prioritariamente como um bem nacional</li> <li>• Encaradas como um assunto estritamente nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encaradas também como valores regionais ou locais</li> <li>• Encaradas também como assunto internacional</li> </ul>
Metodologias de gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geridas reactivamente numa perspetiva de curto prazo</li> <li>• Geridas de forma tecnocrática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geridas com uma visão de longo prazo</li> <li>• Geridas com uma perspetiva política</li> </ul>
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiadas pelos impostos dos contribuintes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentadas por diversas fontes</li> </ul>
Capacidade de gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geridas por cientistas e especialistas</li> <li>• Liderança por peritos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geridas por profissionais de diversos setores</li> <li>• Geridas com base em conhecimento local</li> </ul>

Tabela 2: Análise comparativa concetual das Áreas Protegidas nos séculos XIX e XXI. Fonte: Philips, 2003.

Com efeito, assiste-se a uma alteração radical do modelo concetual inicial de planeamento e gestão das AP oriundo do naturalismo do século XIX (e que se estendeu durante a maior parte do século XX), a favor de um modelo participativo e inclusivo no século XXI, com o envolvimento direto das comunidades e dos *stakeholders* e com uma gestão centrada na valorização do património natural como forma de assegurar a sustentabilidade das AP e apoiar o desenvolvimento socioeconómico das comunidades locais. Estamos, manifestamente, perante uma nova realidade e uma outra perceção da gestão do património natural e paisagístico.

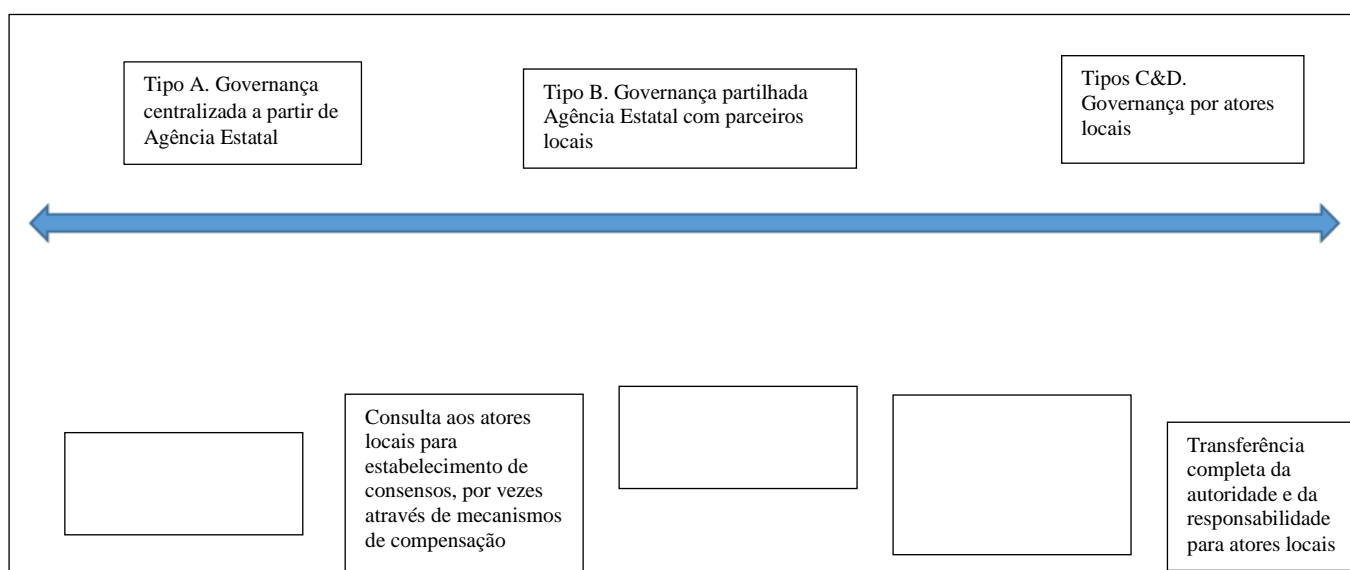


Figura 1a) *Continuum* de governança na perspetiva da agência governamental face aos atores locais.  
Fonte: IUCN, 2013.

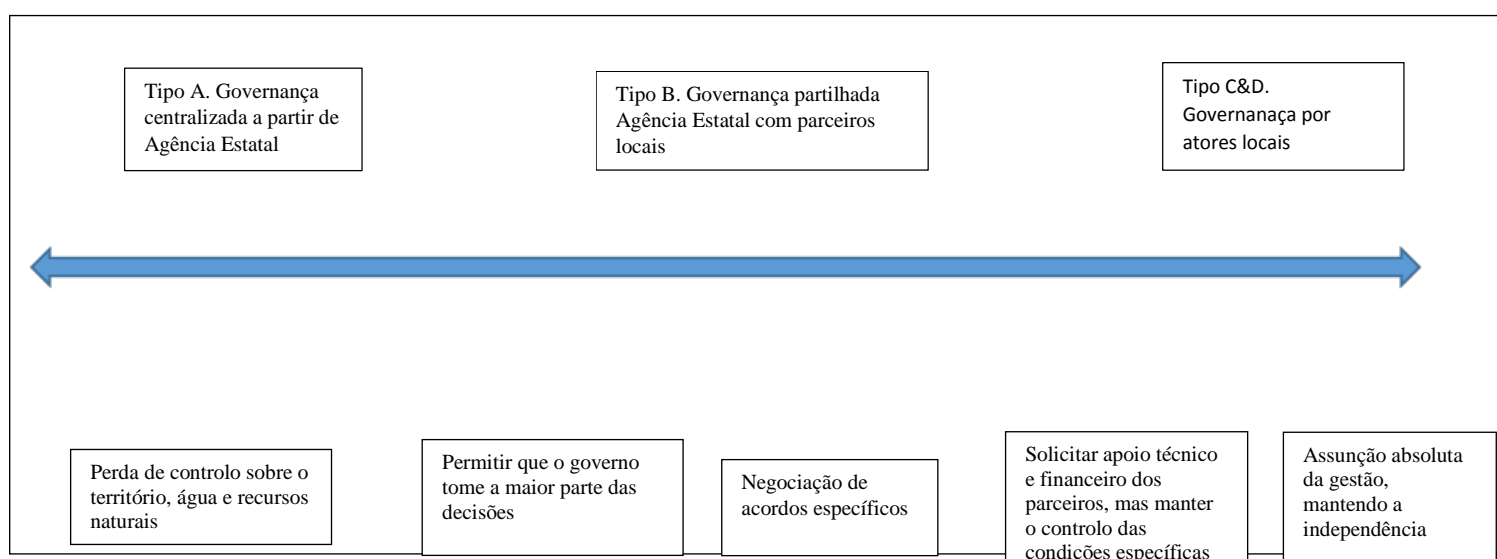




Figura 1b) *Continuum* de governança na perspectiva dos atores locais face à agência governamental.  
 Fonte: IUCN, 2013.

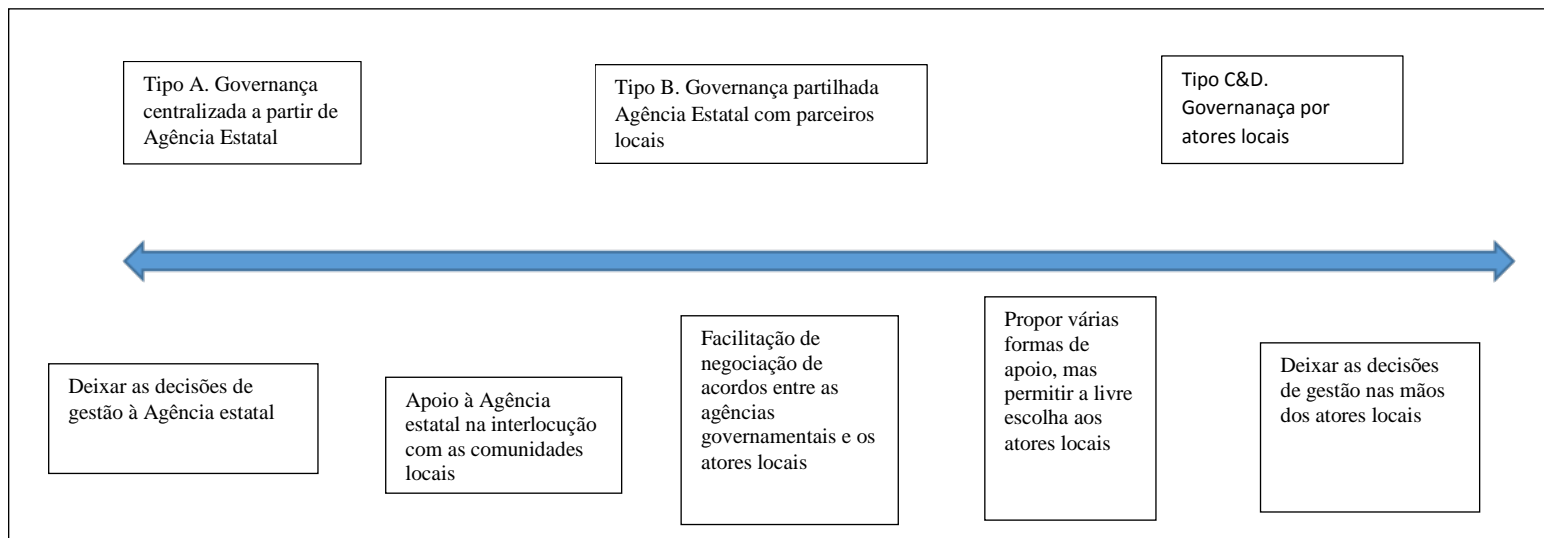


Figura 1c) *Continuum* de governança da perspectiva de uma ONGA face à Agência Estatal e aos parceiros locais.  
 Fonte: IUCN, 2013.

Na evolução do modelo de governança português existe uma diferença substantiva entre o modelo de governança consagrado no DL. 19/93, de 23 de janeiro, com uma gestão e serviços desconcentrados por AP e uma Comissão Directiva da qual fazia parte um representante das autarquias abrangidas pelo Parque, e o atual modelo criado pelo DL 142/2008, de 24 de julho, o qual opta por centralizar a gestão de várias Áreas Protegidas num só director segundo uma estruturação baseada numa lógica mista ecossistémica/regional (montanha-litoral/Norte-Centro-Sul). Esta reforma, que terá pretendido promover uma melhor gestão interna de recursos e de competências humanas face às crescentes e complexas solicitações técnicas e financeiras, na prática contribuiu para deslaçar a gestão de proximidade com as comunidades das Áreas Protegidas e retirou a partilha de poder executivo aos representantes eleitos dessas comunidades, em particular os autarcas. Tal opção terá contribuído, na opinião de várias das entidades auditadas, para cavar um fosso entre a realidade local e o planeamento central. Sobretudo a inexistência de um rosto de “Diretor de Área Protegida” e dos respetivos serviços foi encarada pelos principais stakeholders auditados (à exceção do ICNF) como uma quebra de entrosamento na comunidade e, sobretudo, como uma desvalorização da própria AP face ao Poder Central. É de realçar

também a posição dos Vigilantes da Natureza, que pela sua proximidade ao terreno fizeram eco desta mesma constatação.

Dado que nem o modelo atual nem o anterior foram sujeitos a uma avaliação, o recurso a exemplos de outros países é bastante útil. A verdade é que, analisados os modelos europeus tanto a leste<sup>10</sup> (Tabela 3) como em Espanha, França, Itália e Reino Unido<sup>11</sup>, e tomando ainda em consideração a visão da IUCN acerca das vantagens e desvantagens de cada modelo (vide *Governance of Protected Areas*, IUCN, 2013), é possível registar uma clara tendência internacional nos últimos 10-15 anos para uma crescente desconcentração da governança/gestão com maior incidência nas áreas classificadas de interesse nacional e internacional (à exceção dos Parques Nacionais e Áreas Marinhas Protegidas) acompanhada por um progressivo envolvimento das comunidades locais e das entidades privadas na gestão direta das AP, como sucedeu no Parque Marinho Luíz Saldanha. Aliás, a comunidade científica internacional aponta igualmente para essa linha evolutiva. Cite-se, entre outros exemplos, a seguinte afirmação: “The drivers of this change have included ....a heightened *awareness of human rights; a greater move toward democratisation and the role of civil Society...*”<sup>12</sup>.

PAÍS	GOVERNANÇA CENTRALIZADA	GOVERNANÇA POR AGÊNCIA ESTATAL	GOVERNANÇA LOCAL/REGIONAL	GESTÃO DELEGADA
Albânia	✓			✓
Bulgária			✓	✓
Bielorrússia	✓			
Croácia	✓		✓	
República Checa		✓		✓
Estónia		✓	✓	✓
Finlândia		✓	✓	

<sup>10</sup> Stanciu, E., & Ionita, A. (2013). *Governance of Protected Areas in Eastern Europe—overview on different governance types, case studies, and lessons learned*. Study commissioned to ProPark, Romania, by the German Federal Agency for Nature Conservation (BfN). BfN-Skripten, 30, 3.

<sup>11</sup> Otero, Joana (2008). *Análise Comparativa de Gestão de Áreas Protegidas em Países da União Europeia*. Dissertação de Mestrado em Ciências e Tecnologias do Ambiente. FCUL, 2008.

<sup>12</sup> Jones-Walters, L. & Čivić, K. (2013). “European Protected Areas: Past, Present and Future”. *Journal of Nature Conservation* 21(2), 122-124.

Hungria	✓			✓
Letónia		✓		
PAÍS	GOVERNANÇA CENTRALIZADA	GOVERNANÇA POR AGÊNCIA ESTATAL	GOVERNANÇA LOCAL/REGIONAL	GESTÃO DELEGADA
Lituânia		✓		
Sérvia			✓	✓
Eslováquia		✓		✓
Eslovénia		✓	✓	✓
Moldávia			✓	✓
Roménia			✓	✓
Ucrânia	✓		✓	✓

Tabela 3. Governança de Áreas Protegidas na Europa de Leste.

Fonte: Erika Stanciu & Alina Ioniță, 2013.

Dir-se-ia que, pese embora a criação dos Conselhos Estratégicos com diferentes representantes de setores da sociedade, o movimento da reforma de 2008 terá sido efetuado a contracorrente da tendência internacional dominante, corporizando uma Agência Central (Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade - ICNB, à data) simultaneamente gestora e reguladora. Aliás, alguns dos modelos consultados optam por uma gestão local, se o interesse for local ou quando são áreas de menores dimensões, ou até por uma gestão estritamente privada, quer por empresas, quer por ONG. A verdade é que, embora estas opções estejam contempladas no DL 142/2008, não foram ainda efetivamente implementadas, salvo casos excecionais.

O verdadeiro teste de resistência do atual modelo decorre, no entanto, da aplicação da nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBSOTU, Lei 31/2014, de 30 de maio). Esta Lei determina a transformação dos Planos de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP), considerados Planos Especiais de Ordenamento do Território no quadro da Lei 48/98, de 11 de agosto, em Programas, os quais vinculam apenas a Administração Pública, devendo as normas destes Programas serem transpostas para os PDM até maio de 2017 (Art.º 78º). Da auscultação feita às partes envolvidas, resulta não só a convicção da existência de uma elevada probabilidade de o prazo legal para efetuar essa transposição não poder ser cumprido, como, sobretudo, da impossibilidade técnico-jurídica de todas as normas regulamentares de um POAP serem transpostas para um

PDM, dificultando, ou mesmo inviabilizando, o objetivo de “Plano Único” defendido na Lei 31/2014.

Acresce que em áreas protegidas litorais, as normas referentes ao meio marinho (por regra, até à batimétrica dos 30m) terão de ser vertidas no Plano de Situação no quadro da Lei de Bases de Ordenamento e Gestão do Espaço Marítimo Nacional (LBOGEM, Lei 17/2014, de 10 de abril). Como em devido tempo o CNADS alertou através de pareceres, não só os dois regimes de Ordenamento do Território não são homólogos, como se introduziu uma desnecessária complexidade no Sistema de Gestão Territorial na LBSOTU. Cite-se, a este propósito, um dos pareceres então emitidos<sup>13</sup>: “Em suma, partindo da bondosa intenção de “Plano Único”, parece surgir, ao invés, uma maior complexidade do sistema de gestão territorial e uma duvidosa garantia da capacidade de o Estado assegurar com visão integradora e eficácia territorial os “bens comuns”. Refira-se, a propósito, a exceção do regime florestal prevista no nº. 3 do Artigo 46º, vinculando os particulares aos programas territoriais, em contradição com a “filosofia base”.

Acresce neste contexto uma questão concetual de fundo: ao retirar a capacidade de intervenção direta do ICNF por via da LBSOTU, e transferindo-a para os municípios, cria-se a seguinte situação anacrónica, conforme se salienta no referido parecer: “quem governa (ICNF) não tem instrumentos e quem aplica os instrumentos (municípios) não governa”. Como em devido tempo se alertou, a alteração legislativa simultânea, mas não devidamente articulada, do modelo de gestão do ICNB, da LBSOTU e da LBOGEM traduziu-se num significativo potencial de insegurança jurídica, a que se soma uma manifesta confusão de competências institucionais.

Uma outra dimensão da eficácia de gestão de uma AP advém da capacidade de fiscalização, atribuída originariamente aos Vigilantes da Natureza. A eficácia de uma AP, a par das ações concretas de conservação, depende da constante monitorização do estado dos recursos vitais (água, solo e ar), de espécies e habitats e ainda de ações de fiscalização no terreno. Constatou-se, no entanto, a diminuição deste corpo, de cerca de 280 profissionais no virar do milénio para 117 na atualidade, levando a situações extremas, como sucede, por exemplo, no Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (PNSACV), com apenas 5 vigilantes para 110 km de costa. Argumentar-se-á que a entrada em funcionamento do SEPNA e a articulação com as autoridades municipais contrabalançariam esse decréscimo. O que se constatou durante as audições realizadas foi que, na prática, não existe uma programação concertada com base em planos anuais ou plurianuais de ações de fiscalização entre as diferentes

---

<sup>13</sup> Parecer do CNADS sobre a Proposta de Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, 20 de dezembro, 2013.

forças, ou uma estrutura de comando concertada a nível nacional e/ou local ou, sequer, com a IGAMAOT.

Das audições decorreu ainda a tomada de conhecimento de uma insatisfatória prossecução dos processos contraordenacionais, levando a sucessivos arquivamentos administrativos por incapacidade de processamento dos serviços, o que gera uma descredibilização das ações de fiscalização. Ademais, a ação de monitorização da biodiversidade é prejudicada pela escassez de efectivos e de recursos tecnológicos que os apoiem, tendo-se ainda constatado a não existência de formação profissional contínua e planeada desde a entrada em vigor do diploma que regulamenta a carreira dos Guardas e Vigilantes da Natureza (Decreto-Lei nº 470/99, de 6 de novembro).

Por outro lado, a articulação com Instituições do Sistema Científico Nacional ou com ONGA para apoiar os trabalhos de monitorização parece ser circunstancial, condicionada por constrangimentos orçamentais de contratação de serviços. Cite-se, a este propósito, a Proposta de ENCNB que, fazendo uma correta análise da evolução do estado de conservação de espécies e habitats na Rede Natura 2000, reconhece não ter havido qualquer avaliação do estado de conservação dos ecossistemas.

De facto, nem a monitorização da biodiversidade nem a aquisição de conhecimento de forma sistemática que alimente a actualização de bases de dados que permitam conhecer o seu estado de conservação e forneçam apoio à decisão, têm constituído prioridades no que respeita à gestão das AP.

Embora do ponto de vista de recursos humanos resulte um aparente benefício da fusão ICNB/DGF, não pode deixar de se assinar que dos 1497<sup>14</sup> funcionários apenas 315 são técnicos superiores da Área Florestal/Silvícola/Proteção Ambiental/Conservação da Natureza (mais 180 técnicos superiores indiferenciados), concentrados maioritariamente no Norte. Destes, por exemplo, no Alentejo e no Algarve apenas se encontram 45. Decorre também das audições efetuadas a identificação do excessivo peso burocrático-administrativo que recai sobre o ICNF, em particular com pareceres, que muitas vezes poderiam ser emitidos pelas autarquias. Valeria a pena auditar e avaliar esta matéria, pois daqui decorre quer uma significativa afetação de técnicos superiores retirados a tarefas efetivas de conservação, que deveriam ser a prioridade, quer uma eventual duplicação de esforços com as autarquias. Crucial e decisiva neste aspeto será a correta transposição das normas dos POAP para os diferentes PDM com território inserido na área de cada um daqueles Programas, no contexto da aplicação da atual versão da LBSOTU, mantendo a uniformidade de critérios a nível regional, sob pena de se perder a coerência interna

---

<sup>14</sup> Com base no Relatório de Atividades de 2014, o número atual é pouco superior a 1.200, segundo informação do ICNF.

das AP e, no limite, de provocar a sua total descaracterização. A intervenção institucional concertada é de máxima urgência de modo a que os PEOT mantenham o estatuto de Programas, e não de Planos como sucedia na Lei de Bases anterior, justificando-se, eventualmente, a existência de uma Unidade de Missão específica que assegure a necessária uniformidade de critérios e de metodologias de transposição.

Da análise supra resultam algumas constatações e recomendações.

No que se refere às **constatações** tendo por base orientações e experiências internacionais, salientam-se as seguintes:

- A existência quase universal de uma agência pública central com capacidade efetiva de regulação que garante a salvaguarda do património comum enquanto obrigação e função de Estado. Essa agência pública deve assegurar a integridade concetual, territorial e biofísica desse património, com base em instrumentos de gestão territorial eficazes, orientações de gestão claras, capacidade de fiscalização e monitorização e, ainda, financiamentos adequados.
- A par deste conceito, verifica-se igualmente a nível internacional a existência de uma significativa preferência pela administração direta dos Parques Naturais/Áreas Protegidas e das Áreas Marinhas Protegidas, com a necessária participação dos principais *stakeholders*.
- Observa-se, em simultâneo, a adoção crescente dos princípios da Adaptação e da Flexibilidade, o que possibilita acolher várias soluções, de iniciativa pública, privada ou mista, na participação financeira, na tomada de decisão e na implementação das ações de gestão das AP, permitindo definir modelos de gestão que vão ao encontro dos objetivos formulados para cada caso.
- A recente mudança de paradigma pressupõe o desenvolvimento de modelos de governança colaborativa, sendo para tal necessária uma aposta efetiva no desenvolvimento de processos colaborativos que permitam estabelecer espaços de diálogo entre as várias partes interessadas para assegurar uma concertação alargada e de longo prazo.

No que diz respeito às **recomendações para o caso português**, destacam-se, em termos de relevância e prioridade, os seguintes aspetos:

- Reverter os atuais PEOT de Áreas Protegidas à sua condição anterior de Planos Especiais de Ordenamento do Território, e não de Programas Especiais, tanto por razões práticas (dificuldades técnicas de transposição das normas dos PEOT para os PDM, risco de definição de critérios regionalmente diferenciados, etc.) como substantivas (insuficiente garantia de salvaguarda dos valores das áreas

protegidas, indefinições normativas e regulamentares, insegurança jurídico-administrativa, etc.). Esta reversão é essencial para que se possam aplicar, sem riscos de colocar em causa o papel das AP, os princípios de adaptação, flexibilização, desconcentração e democratização anteriormente referidos.

- Dotar a administração central de um instrumento baseado num sistema de informação integrada e georreferenciada para apoio à decisão e que também permita ao cidadão aceder a informação, nomeadamente sobre as normas de diversos planos com incidência numa mesma área (recurso a soluções de sistemas de informação geográfica / SIG para garantir a filosofia do “plano único”, em vez da transposição, e consequente densificação excessiva, dessas normas para os PDM).
- Equacionar a possibilidade de adotar, de forma adequada, o modelo desenvolvido pela IUCN, o qual prossegue as orientações científicas internacionais na classificação e gestão de Áreas Protegidas segundo objetivos de gestão. Adicionalmente, e mediante avaliação prévia cuidada, rigorosa e devidamente ponderada, poderá ser útil proceder-se à reclassificação de categorias das AP de acordo com os critérios da IUCN, à semelhança do que foi efetuado na Região Autónoma dos Açores. Neste contexto, os objetivos das Áreas Protegidas passarão a estar ligados não só aos valores naturais e paisagísticos em presença, mas também a objetivos de gestão. Resulta, pois, que a elaboração de Planos de Gestão das AP deve constituir uma prioridade como um dos instrumentos indispensáveis à boa e eficaz governança. Esta opção também contribuiria para melhorar a perceção pública do papel e dos objetivos das Áreas Protegidas, uma vez que se entenderia de forma explícita a função específica de cada uma delas.
- Adotar uma via de desconcentração e de democratização, com um envolvimento maior e mais direto dos *stakeholders* na governança das AP, em particular no que se refere às autarquias e às comunidades intermunicipais (CIM), em articulação com as CCDR. Na audição com os representantes da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (Secção de Municípios com Áreas Protegidas) foi expressa a disponibilidade de os municípios iniciarem um diálogo sobre o modelo de governança das AP, nomeadamente ensaiando casos experimentais de transferência de competências de gestão para os municípios desde que tenha sido entretanto efetuada com rigor a transposição das normas dos Programas Especiais das AP para os respetivos PDM, com critérios claros de planeamento, e que os PEOT recuperem o seu anterior estatuto regulamentar como Planos Especiais.

- Ponderar a possibilidade de gestão de certas tipologias de AP por entidades terceiras, estabelecendo-se as necessárias parcerias para tal, seja por contrato, seja através de eventuais PPP.
- Retomar, em qualquer das situações anteriormente referidas, uma política de governança de proximidade da unidade de gestão das AP, assegurando a intervenção dos *stakeholders* desde fases iniciais dos processos decisórios conducentes a estratégias de gestão e restabelecer a liderança através da figura de um “Diretor de área protegida” responsável pela sua gestão.
- Reforçar o modelo de vigilância, fiscalização e de monitorização, dada a manifesta insuficiência do atual corpo de Vigilantes da Natureza. Urge, por isso, colmatar essa carência de recursos humanos como peça essencial da eficácia das AP e, conseqüentemente, da sua credibilidade pública e política, colocando-se eventualmente a possibilidade de definir nesta carreira uma categoria de técnicos superiores. Simultaneamente, deverá ser aprofundada a articulação com as diferentes forças disponíveis, quer ao nível do SEPNA quer da fiscalização municipal, através de mecanismos de coordenação próprios. Urge ainda desenvolver uma programação de formação contínua, articulada e regular, que permita uma atuação informada e atualizada.
- Encorajar processos ativos com a mobilização e o envolvimento direto dos *stakeholders*, visando desenvolver formatos de cogestão assentes em soluções conjuntas e modelos de governança colaborativa, em que os interessados assumam papéis mais ativos, interventivos e responsáveis.

### **3. MODELOS DE SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÓMICA E VALORIZAÇÃO DO PATRIMÓNIO NATURAL DE ÁREAS PROTEGIDAS**

Uma das questões fundamentais da gestão das AP à escala global é o desenvolvimento socioeconómico dessas áreas, dado que o ordenamento e a gestão dessas áreas acarretam restrições a atividades humanas que conflituem com os valores naturais em presença. Esta situação gera tensões sociais e políticas a nível local e regional, que os governos tentam contrabalançar com medidas sociais de discriminação positiva, mecanismos de *trade off* e medidas de incentivo financeiro e/ou fiscal. Da mesma forma se deve procurar clarificar e melhorar a comunicação relativamente a muitas atividades que, não sendo hoje incompatíveis, dependem do livre arbítrio ou de uma incorreta aplicação do princípio da precaução, que levam invariavelmente a situações de conflito.

Portugal não tem sido imune a esta tensão e desde a Lei 9/70 que o Estado tenta minimizar e compensar eventuais perdas de rendimento das populações locais com



medidas compensatórias ou alternativas. Atente-se, a título de exemplo, a dois excertos da Base VIII da referida Lei:

*“1. As pessoas residentes no perímetro de um parque nacional usufruirão dos seguintes direitos:*

*a) De preferência em igualdade de circunstâncias, na ocupação de cargos e funções remuneradas em todas as atividades exercidas no parque;*

*d) De receberem as percentagens que lhes vierem a ser atribuídas nas taxas de acesso ao parque, caça ou pesca ou à exploração das zonas turísticas, caso não participem na sociedade referida na base anterior.*

*2. O Estado poderá participar no restauro e reintegração que, pela sua natureza ou afetação, mereçam ser utilizados para fins turísticos”.*

Da mesma forma, e na sequência do entendimento de princípio gerado pós-Rio 92 acerca da justa partilha e compensação com e para as comunidades locais, sobressai a RCM 102/96, de 8 de julho, da qual se recupera o conceito central:

*“A criação e manutenção de áreas protegidas é um objectivo de interesse público nacional, previsto na Constituição e na Lei de Bases do Ambiente.*

*Considerando que no nosso país são praticamente inexistentes espaços virgens de intervenção humana, a manutenção do património natural é maioritariamente garantida pela população nas áreas protegidas;*

*Considerando que o desenvolvimento e preservação são sectores convergentes, dependendo a diversidade biológica das áreas protegidas da manutenção da população no interior das mesmas;*

*Considerando que para a fixação dessa população é essencial a melhoria das suas condições de vida e oportunidades de emprego, desde que integradas em princípios de sustentabilidade:*

*Assim:*

*Nos termos da alínea d) do artigo 202º da Constituição, o Conselho de Ministros resolveu:*

*1 - Determinar que todos os departamentos governamentais, em articulação com o Ministério do Ambiente, estabeleçam medidas concretas para o desenvolvimento sustentável das áreas protegidas, nomeadamente aquelas que se encontrem listadas em anexo a esta resolução.*

*2 - Dar prioridade à aprovação de projectos de desenvolvimento económico e conducente à criação de emprego no interior das áreas protegidas, em sintonia com os respectivos planos de ordenamento.*

*3 - Atribuir prioridade e taxa máxima de comparticipação aos projectos autárquicos com incidência na Rede Nacional de Áreas Protegidas, no âmbito dos programas inseridos no II Quadro Comunitário de Apoio”.*

Como se constata, trata-se de uma tendência que não só segue as recomendações da CBD e da IUCN, ou da maioria das Reservas da Biosfera da UNESCO, como tem constituído uma boa prática de governação em diversas regiões do globo. Em Portugal ressalta, sobretudo, a preocupação com a questão do despovoamento humano e com o desenvolvimento do designado “interior”.

Em suma, em causa estão duas questões fulcrais: i) qual o “modo de vida” e as vantagens compensatórias para as populações residentes nas AP?; ii) que atividades económicas permitem valorizar o património natural e, ao mesmo tempo, assegurar um justo e equilibrado desenvolvimento económico e social, de acordo com o princípio da coesão territorial e nos termos constitucionais?

Na prática, esta filosofia esbateu-se na última década e a crise económica incidiu de forma acentuada sobre regiões já de si deprimidas. Como consequência, aumentaram os sinais de descontentamento por parte das comunidades locais, que se traduzem, muitas vezes, por posições de antagonismo em relação às Áreas Protegidas face à expectativa criada de estas serem fatores de desenvolvimento local. Se é verdade que essa perceção é, por vezes, desajustada, simplista ou simplesmente potenciada para efeitos políticos locais, é igualmente justo reconhecer que muitas das medidas estruturais de valorização do património natural para o desenvolvimento tiveram uma concretização parcial ou nula. Citem-se dois casos: o Turismo de Natureza (TN) e a agricultura/silvicultura/pastorícia.

O Programa Nacional de Turismo de Natureza, lançado em 1999, pressupunha uma série de mecanismos e de investimentos que, por um lado, permitiriam infraestruturar os Parques Naturais (portas de entrada, centros de receção, interpretação, percursos, áreas turísticas definidas, alojamento tipificado, etc.) e, por outro, mecanismos de incentivos financeiros previstos no então Programa Operacional da Economia. Mais tarde, o próprio Plano Estratégico Nacional para o Turismo (PENT II) vem a reconhecer o Turismo de Natureza como um dos 10 produtos estratégicos e o Turismo de Portugal faz as primeiras análises junto de mercados emissores (Tabela 4) e no setor<sup>15</sup>. Da

---

<sup>15</sup> Turismo10 (2006). *Produtos Estratégicos – Turismo de Natureza*. Turismo de Portugal.

mesma forma, o ICN lança em 2006 um estudo para inventariar as necessidades estruturais em cada uma das AP (Thynktur, 2006)<sup>16</sup>, enquanto se criava a marca Parques de Portugal. Ora a verdade é que nada saiu do papel em termos de estruturação e promoção profissional de um produto como o Turismo de Natureza. Essa estruturação é bem conhecida em termos internacionais (Fig. 2, adaptado de Weaver, 2008<sup>17</sup>) e, segundo o European Travel Monitor, valerá 22 milhões de dormidas/ano na Europa, com taxas de crescimento anuais de 7% e pernoitas médias de 4 noites, superiores, portanto, à média do turismo tradicional<sup>18</sup>.

Na verdade, a única atividade que se disseminou, e a jusante, foram as micro e, por vezes, nano empresas de animação turística. Com efeito, o registo de 2015 do Turismo de Portugal possui 523 empresas<sup>19</sup> de Animação Turística certificadas para Turismo de Natureza, estimando-se que tenham criado cerca de 1600 postos de trabalho diretos, se inferirmos a média de 2 a 3 postos de trabalho efetivos por empresa. Acrescem algumas unidades de Turismo de Natureza, manifestamente insuficientes dado que são apenas 15 para todo o país, segundo registo ICNF de 2016<sup>20</sup>, ainda que completadas com o aumento da oferta do Turismo Rural. Contudo, a restante parte estruturante da operação continua adiada por indefinição e/ou inação política. Perde-se, assim, não só um mercado muito significativo de valor acrescentado mas também de criação de emprego. Se bem que em sede das audições realizadas todos os *stakeholders* tenham mostrado vontade de desenvolver o produto, resultou clara a falta de trabalho de desenvolvimento conjunto entre os diferentes atores para o concretizar, denotando-se inércia política nesta matéria. Foi, por fim, cometido um erro estratégico e técnico na última alteração legislativa, ao alargar o Turismo de Natureza (TN) para fora das áreas classificadas, opção que pode, aliás, retirar nos mercados internacionais a classificação de TN, desvalorizando essa classificação. Urge reverter essa opção e relançar o produto em operação conjunta economia/turismo/ambiente/Confederação do Turismo Português/ Municípios e outros atores relevantes. Ao mesmo tempo, seria útil uma eventual definição de áreas de desenvolvimento do turismo de natureza (ADTN) em sede dos instrumentos de ordenamento, particularmente nos PEOT, como foi reconhecido pelos participantes nas audições realizadas, por forma a delinear colaborativamente a tipologia e a localização das infraestruturas, incluindo as de alojamento, controlar as acessibilidades/aceessos e regular os operadores.

---

<sup>16</sup> ThynkTur/ICN (2006). *Programa de Visitação e Comunicação na Rede Nacional de Áreas Protegidas*.

<sup>17</sup> Weaver, D. (2008). *Ecotourism*. Ed. John Wiley & Sons Australia (2nd Ed.).

<sup>18</sup> In: *Turismo de Natureza – 10 Produtos Estratégicos para o desenvolvimento Turístico em Portugal*. Turismo de Portugal, 2006.

<sup>19</sup> Cf. <https://rnt.turismodeportugal.pt/RNAAT/ConsultaRegisto.aspx?Origem=CP&FiltroVisivel=True>.

<sup>20</sup> <http://www.icnf.pt/portal/turnatur/empreen/etnatureza>.

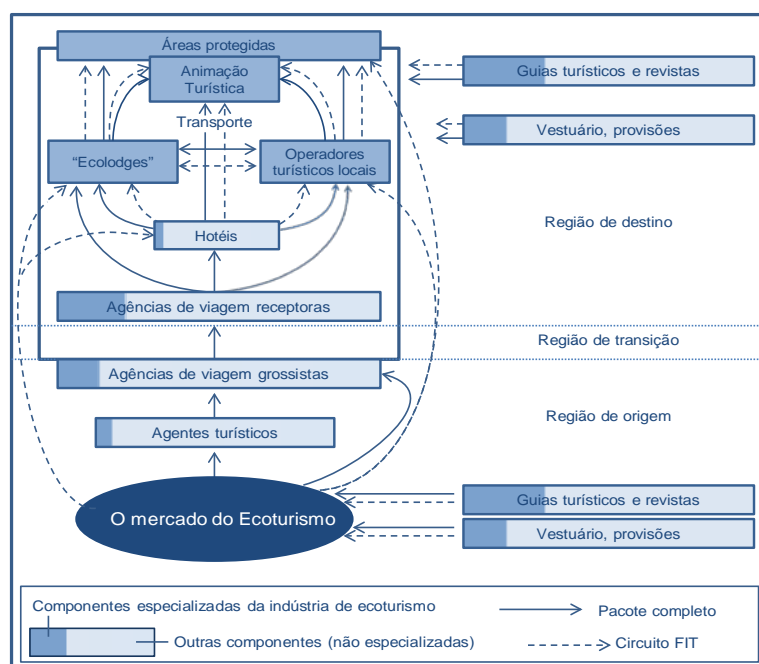


Figura 2 Estruturação do negócio do Ecoturismo/Turismo de Natureza.

Fonte: adaptado de Weaver, 2008.

PAÍS EMISSOR	Sim, muito adequado + Sim, o suficiente (%)	Sim, muito adequado (%)	Sim, o suficiente (%)	Um pouco (%)	Não é adequado (%)
Itália	91,1	43,9	47,2	8,3	0,7
Espanha	83,4	36,9	36,9	14	2,7
França	74,6	26,3	48,3	20,7	4,7
Holanda	59,5	16,1	43,4	29,1	11,4
Alemanha	55,5	23,1	32,4	34,8	9,7
Reino Unido	26,4	5,5	20,9	45,7	28

Tabela 4. Perceção de Portugal como destino adequado para Turismo de Natureza. Fonte: Turismo de Portugal. *Inquérito aos consumidores nos principais mercados europeus.*

Da mesma forma, o caso da agricultura e da produção de raças autóctones é paradigmático e similar ao Turismo de Natureza, salvaguardadas as devidas tipologias. Pressupõe-se o fomento de atividades e produtos agrícolas/pecuários suscetíveis de possuírem denominação de origem certificada em Parques Naturais, com o objetivo de ocuparem nichos de mercado com elevado poder de compra e para mercados de exportação. A verdade é que, para além da criação da marca Natural.PT (e deve ser ponderado se a duplicação de marcas é favorável), falhou a operação de conceção de um “cabaz” coerente de produção, promoção, distribuição e comercialização, como aliás foi reconhecido pelos parceiros do setor. A própria dinamização preferencial da agricultura biológica nas AP está por fazer.

É neste contexto pertinente recordar um estudo realizado para o então ICNB, há exatamente 10 anos<sup>21</sup>, que analisou sistematicamente a relação entre os valores naturais (espécies e habitats naturais) listados em cada um dos então 90 sítios da Rede Natura 2000 em Portugal Continental e os sistemas de gestão agrícola e florestal que asseguram a gestão dos recursos naturais nesses mesmos sítios. Esta análise mostrou que, em 90% da superfície total daquela rede<sup>22</sup>, existe um elevado grau de associação entre os valores naturais a conservar e o tipo de gestão agrícola e florestal praticada, o que confirmou, aliás, resultados de diversas investigações anteriores nesta matéria. O grau de eficácia na conservação dos valores naturais em causa depende, assim, em grande parte das tendências dinâmicas da gestão agrícola e florestal das áreas classificadas em causa.

Tal constatação não é mais do que uma verificação, para o caso português, do conceito de *High Nature Value Farmland* (HNVF), inicialmente desenvolvido pelos trabalhos da Comissão Europeia (CE), da Agência Europeia do Ambiente (AEA) e do Joint Research Council da CE. Em geral, os valores naturais presentes nestas áreas agrícolas estão particularmente ameaçados por duas tendências de sinal contrário, predominantes em áreas diferentes: o abandono agrícola, por um lado, e a intensificação da agricultura, pelo outro. Refira-se aliás que, nas estimativas iniciais da AEA, Portugal era o Estado-membro da U.E. em que a HNVF ocupava uma fração superior da respetiva Superfície Agrícola Utilizada (SAU).

---

<sup>21</sup> Santos J L, Ribeiro P F, Carvalho C R, Beja P, Alves R. (2006) *Uma Estratégia de Gestão Agrícola e Florestal para a Rede Natura 2000* (relatório final). Lisboa, ICNF.

<sup>22</sup> Esta percentual é sensivelmente a mesma para o SNAC no seu todo.

O referido estudo realizado para o ICNB desenvolveu uma tipologia de áreas classificadas (AC) em torno de situações-tipo e tendências dinâmicas da gestão agrícola e florestal que importa gerir para assegurar a conservação dos principais valores naturais em causa:

(1) As AC serranas do Norte e Centro, com manchas agrícolas e pastoris diminutas e em declínio (abandono agrícola), imersas numa matriz florestal e de matos, em que uma parte significativa dos valores naturais, bem como a resistência do território ao fogo, estão associados aos espaços agrícolas e pastoris remanescentes, pelo que a manutenção destes espaços abertos, numa paisagem em fechamento (gestão de mosaico), constitui o objetivo central da gestão;

(2) As AC dominadas pela floresta mediterrânea, em que grande parte dos valores naturais está mais associada às formações florestais autóctones do que aos espaços abertos e depende essencialmente da gestão florestal e agro-silvo-pastoril;

(3) O tipo de AC denominado de Vales do Douro, em que o declínio agrícola, embora menos expressivo, constitui um problema devido ao importante papel dos espaços abertos enquanto base da cadeia alimentar das grandes aves de rapina nidificantes;

(4) Os tipos Pseudoestepes e Montados, em que a superfície agrícola ou agro-florestal é a matriz da paisagem, à qual está associada boa parte dos valores naturais, em que as principais dinâmicas a gerir prendem-se com a intensificação agrícola e a expansão do regadio, o abandono dos cereais nas terras mais pobres, a especialização pecuária, a florestação de terras abertas e a gestão dos montados; e finalmente,

(5) Os Estuários e Pauis Agrícolas, em que a agricultura tem um peso significativo, mas, ao contrário das situações anteriores, grande parte dos valores naturais ocorre fora (ou nos interstícios) do espaço agrícola; deste modo, as questões centrais de conservação prendem-se com a gestão da fronteira, por vezes ambígua e dinâmica, entre o espaço agrícola e os habitats aquáticos vizinhos.

Note-se que esta gestão agrícola e florestal, incluindo a prevenção do abandono agrícola, crucial para a conservação da maior parte dos valores naturais presentes em 90% da superfície do SNAC, é efetuada por proprietários privados cujas atividades são economicamente marginais, o que explica a tendência maioritária para o abandono da gestão e, quando possível, para a intensificação.

Esta tendência não é evitável apenas pelo desenvolvimento de atividades turísticas que utilizam o espaço gerido por estes proprietários mas não contribuem, na maior parte dos casos, para o financiamento desta mesma gestão dos habitats pelos proprietários e gestores privados das terras, defice esse que atrás se realçou e urge corrigir.

Muitas das ações de gestão a manter ou adaptar não podem também ser obtidas por regulamentação e controlo, mas apenas por incentivo económico, como sugerido, porque é precisamente a ausência de remuneração económica que explica o presente declínio da gestão. Deste modo, apenas um sistema de incentivos aos proprietários dirigidos aos objetivos de gestão e conservação acima identificados poderia ter a

eficácia pretendida à escala apropriada. O sucesso do caso de Castro Verde na conservação da avifauna estepária mostra quão longe se foi no único caso em Portugal em que uma estratégia deste tipo foi levada até ao fim. Existe claramente financiamento suficiente, em grande parte comunitário, para assegurar este sistema de incentivos: os apoios agroambientais, financiáveis a 85% pelo orçamento da U.E. Faltam as decisões nacionais para os afetar a este fim, o que requer uma perceção mais clara por parte da sociedade portuguesa dos valores e desafios em causa. Estes são os pagamentos por serviços de ecossistemas (PSE) que interessa mobilizar.

Trata-se de conservar os valores naturais através da gestão agrícola e florestal, logo através das ações de uma grande diversidade de gestores do território (agricultores, proprietários florestais, gestores cinegéticos e outros). Gerir as dinâmicas agrícolas e florestais num sentido favorável à conservação implica influenciar os comportamentos destes gestores do território, o que supõe compreender as suas motivações e conceber incentivos económicos eficazes. Baseando-se no enquadramento regulamentar das medidas agro-ambientais e na avaliação da respetiva eficácia esperada em matéria de conservação, o estudo acima referido elaborou um vasto conjunto de medidas dirigidas aos problemas acima identificados. O financiamento deste programa de medidas foi detalhadamente estimado em cerca 10% do valor médio da programação financeira anual do programa de desenvolvimento rural para Portugal para 2007-13, um custo que se afigurava equilibrado, tendo em conta que as áreas classificadas em causa incluem 21% da superfície territorial, 15% da superfície agrícola utilizada e 23% da superfície florestal de Portugal Continental. Com alguns ajustamentos, estas afirmações continuam a ser válidas 10 anos depois.

O setor florestal constitui portanto, como supracitado, uma outra fileira por explorar neste contexto, com a produção de madeiras nobres como a nogueira, o carvalho ou a faia, altamente deficitárias para a indústria do móvel e a obrigar valores muito elevados em importações, segundo a própria AIP. Acresce, ainda, a gestão da biomassa vegetal, embora sobre esta gestão haja visões contraditórias, nomeadamente no que diz respeito à sua valorização energética, por exemplo, ao mesmo tempo que o mercado de carbono parece estar subaproveitado no contexto das AP.

Finalmente, alguns pequenos negócios relacionados com a transformação de produtos locais (agrícolas, pecuários, florestais) ou de matérias-primas locais (artesanato), com a produção de energia (biomassa, hídrica ou solar), com a valorização do património construído ou com a extensão científica, eventualmente desenvolvendo parcerias com os centros da rede Ciência Viva, podem ser melhor promovidos e enquadrados em apoios empresariais (planos de negócio, mercados, etc.), institucionais (marca ou outros) ou mesmo infraestruturais (incubação verde). Estas áreas têm um enorme potencial no que respeita à criação de emprego verde, permitindo a atração de jovens com qualificações superiores para a dinamização de negócios complementares às restantes atividades inseridas no Turismo de Natureza.

Desta análise resultam, como na seção anterior, algumas constatações e recomendações:

**De entre as constatações**, salientam-se duas:

- A não estruturação de um “hypercluster<sup>23</sup> património natural” implica a não potenciação de atividades económicas “amigas da biodiversidade”, falha no potencial de criação de emprego verde e contribui para aumentar a desconfiança dos residentes e da sociedade em geral em relação à capacidade de o património natural criar valor acrescentado. Desta situação resulta a não receita para o erário público de fundos que contribuíram para o financiamento da conservação da natureza.
- A inexistência de análises técnica e cientificamente sólidas e integradas não permite identificar os setores prioritários (e adequados em cada caso) com potencial para valorizar economicamente o património natural, bem como as condições de operação de mercado e as medidas legislativas, económicas, financeiras e fiscais que promovam essa valorização.

No que se refere **às recomendações**, e para além das ações a desenvolver que decorrem diretamente das duas constatações anteriores, elencam-se de seguida as mais relevantes e prioritárias:

- Operacionalizar tipologias de apoios, incentivos ou contrapartidas, financeiras, fiscais ou outras, que abranjam empresas cujas atividades reforcem os ativos naturais das AP ou os proprietários cujos bens, designadamente prédios rústicos, estejam abrangidos por limitações estabelecidas nos respetivos POAP.
- Desenvolver a promoção do empreendedorismo “natural” e do incentivo ao emprego jovem nas atividades decorrentes do desenvolvimento do “hypercluster património natural”.
- Atribuir prioridade política ao Turismo de Natureza, um domínio mais maduro em termos de conhecimento e de experiência, incluindo a eventual constituição de uma equipa de missão com os parceiros institucionais necessários, nomeadamente a Confederação do Turismo Português, restabelecendo o contacto entre os atores mais relevantes e definindo um calendário de ações prioritárias.

---

<sup>23</sup> Utiliza-se o conceito aplicado pelo Prof. Ernâni Lopes ao hypercluster do Mar, como “cluster de clusters”.



- Valorizar o contributo dos setores agrícola e florestal, envolvendo a Administração e as associações empresariais, explorando e canalizando medidas agro-ambientais específicas para explorações que desenvolvam a sua atividade nas AP.
- Recomenda-se ainda que, para o efeito específico de valorização socioeconómica sustentável do património natural, paisagístico e cultural, as decisões tenham um âmbito interministerial, envolvendo os domínios do Ambiente, da Agricultura, do Mar, da Economia, do Emprego, das Finanças e da Cultura.

#### 4. MODELOS DE FINANCIAMENTO DAS ÁREAS PROTEGIDAS

Uma das questões essenciais e limitadoras da conservação da natureza é o financiamento das AP. A própria IUCN reconhece que o subfinanciamento das AP é o principal fator responsável pelo falhanço da conservação da natureza à escala global e, em algumas áreas, pelo seu colapso (IUCN 2010, Leverington *et al.* 2010).<sup>24</sup> A verdade é que a maior parte dos países ainda não mudou de paradigma e o financiamento continua a ser maioritariamente assegurado pelo orçamento de Estado, com os constrangimentos e as flutuações associados a ciclos económicos e políticos. Consciente desse problema, a IUCN mudou profundamente de paradigma e lançou em 2006 um manual intitulado *Sustainable Financing of Protected Areas: A global review of challenges and options*. Vale a pena retirar algumas citações desse manual<sup>25</sup>:

- *“Increasing funding of PAs is not just a demand, it is an obligation.*
- *Building PA capacity for financial and business planning is essential.*
- *Sustainable PA finance requires supportive policy and market conditions.*
- *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.*

---

<sup>24</sup> UCN (2010). “A global analysis of protected areas effectiveness”. *Environmental Management*, 46:685-698; Leverington *et al.* (2010). *Management effectiveness of protected areas: a global survey*.

<sup>25</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.

- ***Just as managers in the private sector are expected to understand financing issues and tools, PA managers are increasingly required to develop the same competency. No private business manager could expect an enterprise to thrive without good information on costs, cash flow, investment strategies and potential sources of funds. PA managers and park system managers need a similarly detailed understanding of the financial implications of managing their site or system.***
- ***An important tool for the management of PAs is the development of a business and financial plan. This differs from simple budgeting and cost accounting, in that it identifies not only how much money is needed for different activities, but also locates the most appropriate funding sources for short, medium and long-term needs.***

Este simples exemplo é lapidar no que se refere à profunda mudança concetual sobre a questão do financiamento da conservação da natureza. Nesta mesma linha, vale a pena identificar as novas fontes de financiamento (Fig. 3).

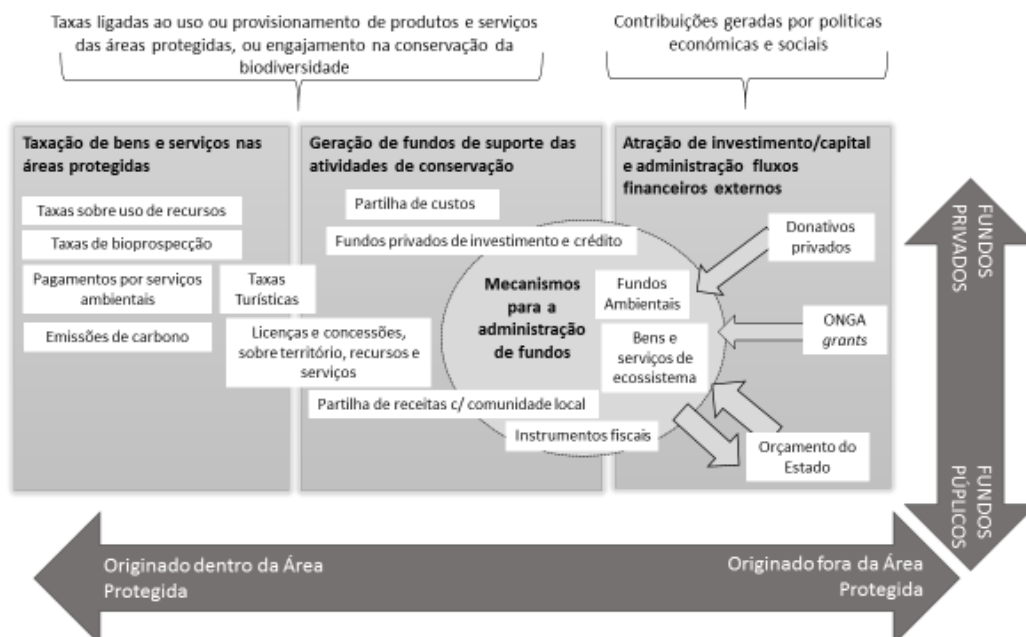


Figura 3. Tipologias de financiamentos das AP. Fonte: IUCN, 2006.

Bastará olhar para o espectro de possíveis fontes de financiamento para colocar as seguintes questões em relação às AP portuguesas: i) Qual o “modelo de negócio” para

as AP que assegure a sua sustentabilidade financeira para além do OE<sup>26</sup>? ii) Qual o portfólio de atividades, serviços, licenças, concessões ou autorizações suscetíveis de gerar receita? E como se gerem essas receitas? iii) Que taxas e receitas fiscais podem ser canalizadas diretamente para as AP? iv) Qual o papel do mecenato ambiental e dos fundos ambientais neste portfólio?

Sem prejuízo do avanço ocorrido nos últimos anos, em particular com a reforma de 2008, estamos longe de dispor de estudos detalhados acerca das necessidades financeiras relativas à conservação da natureza e à valorização do património natural, a par dos instrumentos jurídicos e políticos que promovam e viabilizem esse objetivo no contexto de instrumentos de âmbito macro identificados na Figura 3. Em bom rigor, não houve nos últimos vinte anos uma reflexão coerente e profunda acerca da responsabilidade do conjunto dos atores principais que intervêm nas AP para identificar as necessidades de financiamento destas áreas e os mecanismos mais adequados para serem gerados esses recursos.

Na análise efetuada para esta reflexão aos Relatórios de Atividades do ICNB/ICNF da última década, torna-se evidente o efeito devastador da conjugação da crise económica iniciada em 2008 e da ausência de mecanismos de cofinanciamento. Não cabendo nesta reflexão uma análise detalhada sobre esta questão, citam-se alguns dados ilustrativos: na viragem do milénio, o orçamento PIDAAC do então ICN rondava os cinco milhões de euros, sendo em 2014 o orçamento de investimento inicial apenas 580 mil euros. Em 2011, a execução do orçamento de investimento foi pouco superior a 10%, resultante de uma cativação de cerca de 90%<sup>27</sup>. Ainda assim as receitas próprias cresceram substantivamente por via da fusão entre o ICNB e a Autoridade Florestal Nacional, receitas essas quase exclusivamente oriundas das atividades caça, pescas e florestas (mesmo autonomizando o Fundo Permanente Florestal), cifrando-se, em 2014, em cerca de vinte e dois milhões de euros, representando cerca de 60% do orçamento<sup>28</sup>. Tal tem permitido o equilíbrio financeiro de funcionamento do ICNF, mas

---

<sup>26</sup> A título de exemplo, o Plano de Ação de Lima, no âmbito do programa MaB da UNESCO, aprovado em Março de 2016, introduz a obrigação de cada Reserva da Biosfera desenvolver e incluir no seu modelo de gestão um “*business plan*”.

<sup>27</sup> De destacar a baixa execução do investimento previsto em PIDDAC – 10,84% –, respetivamente 890.314 euros realizados num total de 8,21 milhões de euros disponíveis (após cativações dos 8,66 milhões de euros aprovados). No que se refere à dotação inscrita em Fundos Comunitários – 4,92 milhões de euros, em coerência com os compromissos em carteira contratualizados com os Programas Operacionais do QREN e outros programas financeiros, foram executados apenas 633.337 euros (12,79%), a que correspondem 247.436 euros de fundos nacionais. Fonte: Relatório de Atividades, ICNB, 2011.

<sup>28</sup> O FCNB tem receitas transferidas da EDP provenientes dos instrumentos de compensação ambiental, nomeadamente pela construção dos Aproveitamentos Hidroelétricos do Baixo Sabor e da Foz do Tua, num total de receita disponível de 1 milhão de euros, tendo sido efetivamente transferidos 664.985,79 euros e transitado em saldos o montante de 832.547,88 euros. Relativamente ao orçamento de despesa

não das AP. Ou seja, entre o equilíbrio de funcionamento do ICNF e o investimento nas ações estruturantes de conservação da natureza ou de infraestruturação das AP vai uma diferença substantiva em detrimento destas últimas. Acresce que, à data, o orçamento de funcionamento já era inferior ao que seria a simples soma dos orçamentos de ambas as instituições.

Atente-se na própria execução financeira da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e Biodiversidade, a qual beneficiou de um dos maiores envelopes financeiros de sempre, relembrando um excerto do relatório do Tribunal de Contas de 2008: *“O ICN[B] dispôs de 122,0 milhões de euros desde 2002 maioritariamente para execução das actividades enquadráveis na ENCNB, com um grau de execução financeira de 60%, em média. Para este nível de execução contribuíram, sobretudo, os projectos financiados por fundos comunitários com uma taxa de execução média de apenas 39%. A carência de meios humanos e financeiros, a reestruturação orgânica, o acréscimo de atribuições cometidas ao ICN[B] e os atrasos ocorridos nas candidaturas e nos reembolsos dos projectos co-financiados justificam o baixo grau de execução”*.

Estão, numa frase, sintetizados todos os sinais da falta de “músculo financeiro” e de modelo de governança para sustentar o novo desafio imposto pelo território abrangido pelo SNAC e, em particular, a RNAP. Num momento crítico de profunda instabilidade por via das alterações efetuadas na Lei de Bases que regula o ordenamento do território, urge ponderar em paralelo a sustentabilidade financeira da RNAP (que extravasa a sustentabilidade do ICNF). Com efeito, enquanto se discute, mais com a emoção que com a razão, a taxação sobre atividades, a cobrança de pareceres ou a cobrança de entradas em Áreas Protegidas (pelo menos em setores onde, por elementares razões de conservação, devem ser efetivamente controladas e limitadas), não se regula e valoriza a bioprospeção nem se contabilizam os bens e serviços de ecossistema.

Entretanto, a “nossa casa natural comum” aparenta atingir uma situação limite de sustentabilidade no que respeita à RNAP. Atribuir aos municípios, de forma repentina e nacionalmente descoordenada ou mesmo desregulada, a responsabilidade da RNAP seria precipitado e, provavelmente, resultaria no fim da coerência da RNAP e em prejuízo dos próprios municípios. Diferentes seriam, certamente, as consequências da justa partilha de governança e da coresponsabilização dos atores locais. Esta é uma questão fulcral: a da partilha equilibrada de deveres de Estado enquanto salvaguarda de bens públicos e as responsabilidades ao nível regional e local, que urge abordar, quiçá, num quadro de cogestão, ou até, em alguns casos e a título experimental, de

---

executado em 2014, a taxa de cobertura das despesas de funcionamento por receitas próprias foi de aproximadamente 61%, fator que permite assegurar a sustentabilidade económica do ICNF, I.P. Fonte. Relatório de Atividades, ICNF, 2014.

transferência de competências - uma vez reunidas as necessárias condições de recursos e a eficácia e transposição dos instrumentos de governação, nomeadamente os retomados Planos Especiais de Ordenamento do Território e sua correcta integração nos PMOT, bem como se forem implementados eficazmente os Planos de Gestão de cada AP.

Desta análise resultam uma constatação principal e três recomendações.

A **constatação**, cuja relevância decorre do facto de condicionar a aplicação bem-sucedida das recomendações, é a seguinte:

- Em termos de mecanismos de financiamento da conservação da natureza, Portugal tem um longo caminho que não só é urgente percorrer como pressupõe a prévia consciencialização dessa necessidade por parte dos vários atores políticos.

No que se refere às **recomendações**, destacam-se três:

- Construir um portfólio de fontes de financiamento e garantir a sua operacionalização por via de taxas, concessões, licenças e pagamentos dos serviços ambientais e fundos específicos, aspeto profundamente imbricado com o desenvolvimento das atividades económicas debatido na seção anterior.
- Incluir nesse portfólio um “plano de negócios” adequado às características específicas de cada AP, mas baseado num quadro integrado de nível nacional a desenvolver entre, pelo menos, os setores governamentais do Ambiente, da Economia e das Finanças.
- Afetar às Áreas Protegidas, em condições a analisar, as mais-valias originadas por Projetos de Potencial Interesse Nacional (PIN), ou outros de natureza idêntica a criar no futuro, localizados em AP.

## 5. CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

A gestão de uma Rede Nacional de Áreas Protegidas no século XXI carece de uma profunda mudança de paradigma, que assente numa estrutura funcionando em rede, baseada nos recursos naturais vitais, no seu estado de conservação e no seu património paisagístico e cultural, tendo em vista as gerações atuais e futuras. Este novo paradigma depende de uma trilogia de fatores: modelo de governança; modelo socioeconómico e de valorização do património natural, paisagístico e cultural; modelo

de sustentabilidade financeira. O sucesso destes modelos é vital para uma boa gestão destas áreas.

A discussão acerca da necessidade deste novo paradigma não foi feita na sociedade portuguesa e não tem sido devidamente considerada no debate político. O menor interesse desta agenda por parte dos governos e das oposições é evidente se levarmos em consideração o facto de a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade ter caducado há seis anos e essa situação não ser objeto de particular interesse político, apesar de o Sistema Nacional de Áreas Classificadas abranger 23% do território e oitenta municípios.

É tempo de encarar politicamente o Património Natural e Paisagístico como parte integrante da identidade nacional, algo que há muito os cidadãos interiorizaram, e também como um ativo que deve ser valorizado em prol do desenvolvimento económico-social, em particular das populações locais.

A mudança de paradigma territorial em matéria de conservação da natureza exige prudência, num cenário no qual a efetiva valorização do património natural e paisagístico é ainda incipiente e em que o quadro de financiamento das AP carece de uma estruturação adaptada ao século XXI e à dimensão territorial que estas já ocupam no território nacional. Neste contexto, entende o CNADS que a reflexão deve abranger conjuntamente e de forma articulada os três pilares acima enunciados e envolver os diferentes atores e forças políticas relevantes.

Contudo, o CNADS realça que para o sucesso do caminho apontado, baseado num novo paradigma de gestão da RNAP, existem três recomendações estruturantes, a montante de todas as outras, que condicionam de forma decisiva o processo evolutivo futuro:

- Reverter os atuais PEOT de Áreas Protegidas à sua condição anterior de Planos Especiais de Ordenamento do Território, e não de Programas Especiais. Esta reversão é essencial para que se possa aplicar, sem riscos de colocar em causa o papel das Áreas Protegidas, os princípios de adaptação, flexibilização, desconcentração e democratização conforme se sugere fortemente nesta Reflexão.
- Retomar, independentemente do modelo global adoptado, uma política de governança de proximidade da unidade de gestão das AP, e restabelecer a liderança através da figura de um “Diretor de Área Protegida” responsável pela sua gestão.
- Dotar a administração central de um instrumento baseado num sistema de informação integrada e georreferenciada para apoio à decisão e que também permita ao cidadão aceder à informação, nomeadamente sobre as normas de

diversos planos com incidência numa mesma área (recurso a soluções de sistemas de informação geográfica / SIG para garantir a filosofia do “plano único”, em vez da transposição, e conseqüente densificação excessiva, dessas normas para os PDM).

A necessária reforma estrutural ultrapassa em muito a reforma administrativa de qualquer instituição em particular, exigindo um acordo prévio alargado, tanto social como político, eventualmente através de um quadro legal de bases, que estabilize um entendimento comum da sociedade portuguesa sobre a sustentabilidade e a integridade da RNAP e que identifique claramente o papel e as funções de cada tipo de AP, considerando que a designação genérica de AP induz uma perceção geral e uniforme que não se coaduna com a diversidade de funções e especificidades de cada uma delas.

Os ventos de mudança internacionais em matéria de conservação da natureza vão no sentido da desconcentração e da democratização, sem alienar a obrigação do Estado de garantir a salvaguarda dos recursos vitais para as gerações actuais e futuras e de zelar pelos “bens comuns”, apostando na busca de soluções económicas e financeiras diversificadas e adequadas para custear as AP e na valorização do património natural e paisagístico como forma de promover o desenvolvimento económico e social, em particular das comunidades locais. Este é o esforço coletivo que deveremos enfrentar e para o qual o CNADS contribui com a presente reflexão.

*[Aprovada por consenso na 3ª Reunião Ordinária de 2016 do  
Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável,  
realizada a 1 de junho]*

O Presidente

Mário Ruivo

