

CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PARECER SOBRE O
PLANO NACIONAL DE RESTAURO DA NATUREZA

(Regulamento (UE) 2024/1991, de 24 de junho, relativo ao restauro da natureza)

14 de agosto de 2026

ÍNDICE

SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	3
PREÂMBULO	3
1. PRESSUPOSTOS: o PNRN como instrumento de execução de obrigações vinculativas ..	4
1.1 O Regulamento do Restauro da Natureza e a sua aplicabilidade direta	4
1.2 O processo nacional de elaboração	5
1.3 Os documentos submetidos a consulta pública.....	5
2. OPORTUNIDADES DO PNRN DE PORTUGAL	6
2.1 Recuperação ecológica mensurável, com benefícios de resiliência e de valorização socioeconómica.....	6
2.2 Em terra, inovação na governação e diferenciação dos regimes de propriedade	7
2.3 Articulação entre restauro e ordenamento do território em solo rústico.....	8
2.4 Uma nova geração de políticas de base territorial: ENCNB 2030, PAC, PCP e QFP 2028-2034	9
3. APRECIÇÃO NA GENERALIDADE	10
3.1 Amplitude temática e défice de operacionalização	10
3.2 Os Relatórios Técnicos de Base	11
3.3 A Visão Estratégica e o Modelo Uniforme	11
3.4 O Relatório Técnico de Financiamento	12
3.5 A Avaliação Ambiental Estratégica.....	12
3.6 Participação, transparência e qualidade processual.....	13
4. RECOMENDAÇÕES	13
4.1 Por uma carteira de medidas prioritárias e um passaporte por medida	14
4.2 Por uma execução diferenciada, com capacidade à escala da intervenção	15
4.3 Por um restauro urbano orientado pela exposição, pelo défice e pela vulnerabilidade	18
4.4 Por um restauro marinho orientado pelo diálogo entre a indústria da pesca e a conservação da biodiversidade	19
4.5 Por uma arquitetura financeira plurianual construída a partir das necessidades.....	21
4.6 Por uma missão nacional de ciência, dados e monitorização do restauro	23
4.7 Por uma monitorização exequível e fiável, sem substituição dos indicadores legais 24	
4.8 Por uma infraestrutura nacional de sementes, viveiros e material de propagação ..	24
4.9 Por uma governação com responsáveis, capacidade e prestação de contas	26
5. NOTA FINAL.....	26

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
APA	Agência Portuguesa do Ambiente
BISE	Biodiversity Information System for Europe
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CEDRU	Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano
CNADS	Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
CPTED	Crime através do Desenho Urbano Ambiental
DGADR	Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural
DGRM	Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
DGT	Direção-Geral do Território
DNSH	Do No Significant Harm
DRACC	Direção Regional do Ambiente e Alterações Climáticas (Açores)
DRAM	Direção Regional do Ambiente e Mar (Madeira)
ENCNB 2030	Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030
FEAMPA	Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
GBIF	Global Biodiversity Information Facility
GT	Grupo de Trabalho
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IPMA	Instituto Português do Mar e da Atmosfera
MU	Modelo Uniforme
NBSI	Nature Based Solutions Institute
OE 2027	Orçamento do Estado para 2027
PAC	Política Agrícola Comum
PANCD	Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação
PCP	Política Comum das Pescas
PDM	Plano Diretor Municipal
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification
PNRN	Plano Nacional de Restauro da Natureza
PORBIOTA	Plataforma Portuguesa de Biodiversidade
PSOEM	Plano de Situação do Ordenamento do Espaço Marítimo Nacional
QFP	Quadro Financeiro Plurianual
ResECO	Rede Portuguesa de Restauro Ecológico
RJIGT	Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
RRN	Regulamento do Restauro da Natureza
RTB	Relatórios Técnicos de Base
UE	União Europeia

PREÂMBULO

Em setembro de 2024, o Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) criou um Grupo de Trabalho (GT) constituído pelas Conselheiras e Conselheiros Gonçalo Andrade, Henrique Queiroga, João Joanaz de Melo, Maria Amélia Martins-Loução, Maria Jose Roxo, Miguel Bastos Araújo, Paulo Magalhães, Rosário Alves e Teresa Andresen, para acompanhar a elaboração do Plano Nacional de Restauro da Natureza (PNRN). Ao longo de quase dois anos, o GT acompanhou os trabalhos conduzidos pelo Grupo de Trabalho para o Restauro da Natureza, coordenado pelo Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), reconhecendo desde o início a escala e a exigência de um exercício sem precedentes nas políticas nacionais de conservação da natureza.

Procurando contribuir de forma útil e atempada, o CNADS aprovou, na 4.ª reunião ordinária do Plenário, de 8 de julho de 2025, o documento «Contributo para o processo de elaboração do Plano Nacional de Restauro da Natureza», dirigido à Comissão Interministerial de Coordenação¹. Em fevereiro de 2026, em Lisboa promoveu o seminário «Restauro da Natureza: uma reflexão sobre o estado da arte em Portugal», que reuniu promotores de iniciativas privadas e da sociedade civil com intervenção continuada no território. O foco esteve no debate de ‘provas dadas’ e ‘lições aprendidas’ por parte de representantes de iniciativas privadas com resultados no terreno em termos de uma gestão ativa de restauro da natureza. O seminário, para além de evidenciar o potencial privado instalado em Portugal enquanto agente da conservação da natureza, contribuiu para o reconhecimento: 1) da importância da valorização do capital/infraestrutura natural privados enquanto contributo para a redução dos custos públicos decorrentes de desastres naturais ou saúde pública e para a criação de emprego na gestão dos recursos naturais; 2) do incentivo ao investimento privado através da criação de créditos de biodiversidade ou do carbono, enquanto ativos transacionáveis apelativos de capital privado associado ao restauro de ecossistemas degradados, e de uma cultura de parcerias e contratos de restauro, a médio e longo prazos, garantindo que o financiamento não seja apenas uma compensação por restrições mas também um incentivo social, nomeadamente em termos da promoção da ciência cidadã (monitorização e trabalho voluntário); e 3) da prioridade à regeneração natural (ou restauro passivo) para o aumento da resiliência dos ecossistemas, numa lógica de menores custos de manutenção a longo prazo.

Entre outubro de 2025 e abril de 2026, o ICNF disponibilizou os Relatórios Técnicos de Base (RTB), que constituem um acervo técnico considerável e de valor duradouro. No Plenário Ordinário de 27 de maio de 2026, o GT apresentou uma reflexão sobre esses relatórios, integrando os comentários formulados pelos seus membros na reunião em 19 de maio. Em 2 de junho de 2026, a Senhora Ministra do Ambiente e da Energia apresentou publicamente o projeto de PNRN, sessão em que estiveram presentes o

¹ CNADS, Contributo para o processo de elaboração do Plano Nacional de Restauro da Natureza (2025)
<https://www.cnads.pt/wp-content/uploads/2025/08/CNADS-Contributo-para-o-Processo-de-Elaboracao-PNRN.pdf>

Presidente do CNADS, diversos conselheiros e o secretariado. O conjunto dos documentos veio a ser disponibilizado com a abertura da consulta pública.

A consulta pública do projeto de PNRN e da respetiva Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) decorre entre 9 de julho e 19 de agosto de 2026. O Plenário Ordinário do CNADS reuniu a 13 de julho e, não havendo tempo útil para aprovar uma pronúncia formal, os conselheiros — em particular os do GT — apresentaram várias considerações gerais sobre a governação, a monitorização, a complexidade do Plano, a qualidade dos RTB e a viabilidade da sua implementação, sublinhando a oportunidade que representa para Portugal dispor de um instrumento desta natureza.

O GT decidiu, ainda assim, mobilizar os meios ao seu alcance para uma pronúncia em tempo útil a ser aprovada pelo Plenário por via eletrónica. Regista-se que a conjugação entre a disponibilização faseada dos RTB e um calendário de consulta coincidente com o período de férias estreitou a margem para a participação precoce que o Regulamento privilegia.

O esforço técnico realizado merece reconhecimento; a observação vale como elemento a acautelar na fase de execução, em que a adesão dos proprietários, dos produtores, das autarquias e das comunidades locais, será determinante.

O processo prossegue após a submissão à Comissão Europeia, que dispõe de seis meses para avaliar o projeto de Plano e pode, no mesmo prazo, enviar observações ao Estado-Membro que delas toma nota, finaliza, publica e apresenta o plano no prazo de seis meses a contar da respetiva receção². O CNADS entende que este período constitui uma oportunidade efetiva de aperfeiçoamento e é nesse espírito que formula o presente parecer ficando disponível para apresentar novos contributos no contexto da consulta pública a promover para o efeito.

1. PRESSUPOSTOS: o PNRN como instrumento de execução de obrigações vinculativas

1.1 O Regulamento do Restauro da Natureza e a sua aplicabilidade direta

O PNRN decorre do Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2024, relativo ao restauro da natureza (RRN)³. Enquanto regulamento, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, fixando metas e obrigações de resultado, prazos e requisitos de conteúdo dos planos nacionais. O PNRN é, por isso, o instrumento nacional de planeamento e execução exigido por esse regulamento e sujeito aos seus requisitos

² Artigos 16.º e 17.º do RRN: apresentação do projeto de plano até 1 de setembro de 2026; avaliação pela Comissão no prazo de seis meses; eventuais observações no mesmo prazo; e finalização, publicação e apresentação do plano pelo Estado-Membro no prazo de seis meses a contar da receção das observações. O Regulamento não impõe, nesta fase, nova consulta pública.

³ Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2024, relativo ao restauro da natureza e que altera o Regulamento (UE) 2022/869 (JO L, 29.7.2024).

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1991/oj>

vinculativos: é através dele que Portugal demonstra como cumprirá as obrigações dos artigos 4.º a 13.º do RRN.

No RRN, travar a perda de biodiversidade e promover a adaptação climática são objetivos indissociáveis e complementares, sendo o restauro assumido como resposta eficaz e economicamente eficiente. O conceito operativo de «bom estado» é, porém, ecológico: refere-se à integridade, estabilidade e resiliência das estruturas, funções e espécies típicas dos habitats⁴. É por referência a este conceito, e aos indicadores legalmente estabelecidos, que o cumprimento do Plano será avaliado.

1.2 O processo nacional de elaboração

O Despacho n.º 12734/2024, de 25 de outubro⁵, determinou a constituição de uma Comissão Interministerial coordenada pela Ministra do Ambiente e da Energia, de um Grupo de Trabalho para o Restauro da Natureza coordenado pelo ICNF, de uma Comissão de Acompanhamento e de uma Rede de Conhecimento para o Restauro da Natureza, tendo sido ainda criados grupos de trabalho regionais nas Regiões Autónomas. A coordenação geral foi atribuída ao ICNF, que mobilizou assistência técnica externa.

O processo mobilizou uma base participativa relevante — seis workshops temáticos e uma Rede de Conhecimento com mais de duas centenas de membros⁶ —, mas essa mobilização incidiu sobretudo na fase de diagnóstico. As medidas concretas, que constituem o núcleo do Plano, só foram conhecidas com a abertura da consulta pública, o que reduziu a possibilidade de escrutínio prévio pelos órgãos criados para o efeito.

1.3 Os documentos submetidos a consulta pública

Foram submetidos a consulta pública sete Relatórios Técnicos de Base, a Visão Estratégica⁷, o Relatório Técnico de Financiamento⁸, o Relatório Ambiental da AAE e o respetivo Resumo Não Técnico⁹, bem como o Modelo Uniforme (MU), disponibilizado em duas partes — um documento descritivo e um ficheiro de folha de cálculo com as

⁴ Artigo 3.º, ponto 4, do RRN: «bom estado», no que respeita à superfície de um tipo de habitat, é o estado em que as suas características principais, em especial a estrutura, as funções e as espécies típicas ou a composição das espécies típicas, refletem o elevado nível de integridade, estabilidade e resiliência ecológica necessário para garantir a sua manutenção a longo prazo.

⁵ Despacho n.º 12734/2024, de 25 de outubro, que determinou o processo de elaboração do PNRN e o respetivo modelo de governação, referido na Visão Estratégica, pp. 4, 12 e 38.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/12734-2024-892664373>

⁶ Visão Estratégica, p. 5: seis workshops temáticos, com 1 291 inscrições e 949 participantes, e uma Rede de Conhecimento para o Restauro da Natureza com mais de 200 membros.

⁷ Plano Nacional de Restauro da Natureza — Visão Estratégica, ICNF/Grupo de Trabalho para o Restauro da Natureza, 2026, 52 pp.

⁸ Plano Nacional de Restauro da Natureza — Relatório Técnico: Financiamento, ICNF, maio de 2026 (coordenação do subgrupo: Prof. Rui Ferreira dos Santos, NOVA FCT), 68 pp.

⁹ Avaliação Ambiental Estratégica do PNRN — Relatório Ambiental e Resumo Não Técnico, CEDRU, versão 1.0, julho de 2026, 28 pp. (Resumo Não Técnico).

fichas de medida. Cada RTB corresponde a um artigo do Capítulo II do RRN, relativo às metas e obrigações de restauro (Quadro 1); o artigo 13.º, relativo à plantação de árvores adicionais, não foi objeto de RTB autónomo.

QUADRO 1 — Relatórios Técnicos de Base e correspondência com o RRN (artigos/áreas temáticas) e respetiva subcoordenação.

TÍTULO DOS RTB	ARTº/ AT (RRN)	SUBCOR-DENAÇÃO	DATA
RESTAURO DOS ECOSISTEMAS TERRESTRES, COSTEIROS E DE ÁGUA DOCE	(ARTº 4)	ICNF	MARÇO 2026
RESTAURO DOS ECOSISTEMAS MARINHOS	(ARTº 5)	DGRM	ABRIL 2026
RESTAURO DOS ECOSISTEMAS URBANOS	(ARTº 8)	DGT	OUT 2025
RESTAURO DA CONECTIVIDADE NATURAL DOS RIOS E DAS FUNÇÕES NATURAIS DAS PLANÍCIES ALUVIAIS CONEXAS	(ARTº 9)	ICNF	DEZ 2025
RESTAURO DAS POPULAÇÕES DE POLINIZADORES	(ARTº 10)	ICNF	MARÇO 2026
RESTAURO DOS ECOSISTEMAS AGRÍCOLAS	(ARTº 11)	DGADR	OUT 2025
RESTAURO DOS ECOSISTEMAS FLORESTAIS	(ARTº 12)	ICNF	OUT 2025
PLANTAÇÃO DE MAIS TRÊS MIL MILHÕES DE ÁRVORES	(ARTº 13)	---	---

Cada RTB tem uma entidade coordenadora de subgrupo, podendo o ICNF acumular ambas as funções. Os RTB constituem o ponto de partida da preparação do PNRN e o suporte da definição das medidas necessárias ao cumprimento das metas e obrigações dos artigos 4.º a 13.º e ao contributo para os objetivos e metas globais da União Europeia (UE) previstos no artigo 1.º. O artigo 14.º, n.º 1, do RRN determina que cada Estado-Membro realize a monitorização e a investigação preparatória necessária para identificar essas medidas, tendo em conta os dados científicos mais recentes; o CNADS entende que os RTB configuram essa fase preparatória.

O projeto de PNRN é apresentado segundo o MU, estabelecido pelo Regulamento de Execução (UE) 2025/912 da Comissão, de 19 de maio de 2025¹⁰, concebido como instrumento de apoio ao planeamento que segue de perto os requisitos do RRN e assegura a comparação entre Estados-Membros¹¹. Embora inicialmente se tivesse indicado que o MU não seria colocado em consulta pública, veio a ser disponibilizado, organizando as medidas estruturantes e as medidas específicas por ecossistema e por tipologia de intervenção.

2. OPORTUNIDADES DO PNRN DE PORTUGAL

2.1 Recuperação ecológica mensurável, com benefícios de resiliência e de valorização socioeconómica

A Visão Estratégica enuncia três níveis complementares de ambição: o cumprimento das obrigações europeias; a recuperação efetiva dos ecossistemas; e a transformação do

¹⁰ Regulamento de Execução (UE) 2025/912 da Comissão, de 19 de maio de 2025, que estabelece o modelo uniforme do plano nacional de restauro previsto no artigo 15.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2024/1991. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32025R0912>

¹¹ Reference Portal for the Nature Restoration Regulation, Biodiversity Information System for Europe (BISE). <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation>

restauração num fator de resiliência territorial e de valorização económica¹². O CNADS considera esta arquitetura adequada, desde que a hierarquia entre os três níveis seja explícita.

O objetivo principal do PNRN é assegurar o cumprimento das obrigações de restauro e alcançar uma recuperação ecológica mensurável, contínua e duradoura. A resiliência territorial, a redução de riscos e a valorização socioeconómica constituem benefícios do restauro e critérios relevantes de desenho e de priorização das medidas, subordinados à sua finalidade ecológica e juridicamente vinculativa. Esta precedência decorre da natureza das obrigações fixadas nos artigos 4.º a 13.º e da forma como o seu cumprimento é aferido¹³.

O CNADS sublinha que a viabilidade económica das intervenções e a adesão dos agentes do território constituem condições essenciais para o sucesso, num país em que predomina a propriedade privada dos terrenos e em que a fragmentação fundiária condiciona a capacidade de intervenção integrada¹⁴. Defende-se, por isso, uma prática de conservação proativa, assente em gestão ativa e adaptativa, que procure associar o restauro a atividades económicas viáveis (nomeadamente nos sistemas de montado, pinhal, olival, vinha, amendoal, produção forrageira e pomares) e que remunere os serviços dos ecossistemas prestados.

Fixadas as obrigações, as metas e as prioridades legais, o critério de escolha entre alternativas ecologicamente adequadas deve ser o do maior ganho ecológico avaliado e verificável por euro investido, ponderando co-benefícios de redução de risco, adaptação climática e coesão territorial. A relação custo-eficácia opera, assim, dentro do universo das intervenções legalmente exigidas: não pode servir para excluir habitats, espécies ou intervenções que o Regulamento impõe.

2.2 Em terra, inovação na governação e diferenciação dos regimes de propriedade

O CNADS retoma o Contributo dirigido à Comissão Interministerial de Coordenação em julho de 2025 para sublinhar os temas da governação e do ordenamento do território no quadro de uma política de restauro capaz de assegurar os efeitos contínuos, duradouros e sustentados das medidas¹⁵.

Do predomínio da propriedade privada não decorre um único modelo de execução, mas três, com instrumentos, custos e responsabilidades distintos, que o Plano deve tratar separadamente: o património público, a propriedade privada (incluindo a detida por

¹² Visão Estratégica, já citada.

¹³ Artigo 4.º, n.º 1, do RRN: medidas de restauro em pelo menos 30 % da superfície total dos tipos de habitat do anexo I que não se encontre em bom estado até 2030, 60 % até 2040 e 90 % até 2050 por grupo de tipos de habitat; e, para efeitos desse número, «até 2030, os Estados-Membros dão, conforme adequado, prioridade às medidas de restauro nas áreas localizadas na rede Natura 2000».

¹⁴ Resumo Não Técnico da AAE, p. 24, que recomenda articular as medidas de restauro com os instrumentos de gestão territorial existentes e promover a gestão ativa da biodiversidade com envolvimento dos proprietários privados, «atendendo à predominância da propriedade privada nas áreas classificadas e à fragmentação fundiária que condiciona a capacidade de intervenção integrada».

¹⁵ Artigo 15.º, n.º 3, alínea q), do RRN: o plano deve conter «uma indicação das disposições destinadas a assegurar os efeitos contínuos, duradouros e sustentados das medidas de restauro a que se referem os artigos 4.º a 12.º».

organizações não governamentais de ambiente) e os baldios e terrenos comunitários. A ausência desta diferenciação é uma das principais lacunas de operacionalização do projeto de PNRN e é desenvolvida na recomendação 4.2.

A contratualização da gestão com proprietários, os pagamentos por serviços dos ecossistemas e, em situações delimitadas, a aquisição pública de áreas de elevado valor ecológico são instrumentos legítimos e complementares. Os créditos de biodiversidade, em discussão ao nível europeu¹⁶, ou ainda num plano mais integrado os chamados créditos de natureza, que potencialmente integram o carbono, a biodiversidade e a água, que a própria Comissão Europeia aponta com grande potencial para financiar o restauro da mesma, em complemento ao financiamento público e a outros financiamentos privados, e que deverão ser reconhecidos no próximo relatório sobre o financiamento do restauro da natureza¹⁷.

2.3 Articulação entre restauro e ordenamento do território em solo rústico

O PNRN conterá informação contextual sobre os tipos de habitat e sobre as áreas mínimas de restauro, bem como as áreas decorrentes das medidas por área temática. A delimitação destas áreas terá implicações sobretudo na qualificação do solo rústico (artigos 4.º, 5.º, 11.º e 12.º do RRN), mas também no solo urbano (artigo 8.º).

A incorporação das opções do PNRN nos programas e planos territoriais, designadamente nos Planos Diretores Municipais, depende dos procedimentos de elaboração, alteração e revisão previstos no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial¹⁸. Trata-se, pois, de uma necessidade a concretizar pelos mecanismos jurídicos adequados, e não de um efeito automático. Haverá ainda que distinguir com clareza o que pertence ao foro regulamentar do ordenamento e o que pertence à gestão ativa do território, promovendo a respetiva articulação: as medidas com eficácia no terreno decorrerão sobretudo de ações de gestão.

O CNADS apela a que o projeto de PNRN explicita essa articulação, identificando as alterações que dela decorram e o respetivo calendário—eventualmente na Parte C do MU ou em documento autónomo. A própria AAE identifica o risco de desarticulação entre políticas setoriais e de limitada integração do restauro ecológico no ordenamento do território, bem como tensões possíveis entre as metas de restauro e usos do solo consolidados, particularmente em áreas agrícolas e florestais¹⁹.

¹⁶ Comunicação da Comissão «Roadmap towards Nature Credits», COM(2025) 374, de 7 de julho de 2025. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0374>

¹⁷ Artigo 21.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2024, relativo ao restauro da natureza e que altera o Regulamento (UE) 2022/86.

¹⁸ Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo), e Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, que aprova o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o qual regula os procedimentos de elaboração, alteração e revisão dos planos territoriais.

¹⁹ Resumo Não Técnico da AAE, p. 26: «conclui-se que o PNRN não apresenta riscos ambientais significativos associados à sua implementação», sendo identificados desafios de compatibilização entre as metas de restauro e usos do solo existentes, sobretudo em áreas agrícolas e florestais.

2.4 Uma nova geração de políticas de base territorial: ENCNB 2030, PAC, PCP e QFP 2028-2034

A execução do PNRN pode dar um contributo expressivo para o aumento da área do território nacional sob gestão ativa e efetiva. Subsistirá, contudo, uma extensa área continental e insular sem atividade económica subjacente, em abandono, exposta ao fogo e à erosão do solo, pouco eficiente na captura e no armazenamento de carbono e propícia à expansão de espécies invasoras e de pragas. Colocam-se, assim, duas questões de política pública:

- 1) como atender às diferentes velocidades do restauro da paisagem; e
- 2) como reconhecer, nas paisagens onde a economia de mercado não chega, que o valor reside na prestação de serviços dos ecossistemas.

O PNRN pode, neste contexto, fornecer o enquadramento estratégico de uma nova geração de políticas públicas de base territorial, adaptadas às características de cada região e orientadas também para a prevenção e a redução do impacto de catástrofes naturais, com particular destaque para os incêndios rurais, as secas, inundações e cheias. Para tanto, deve identificar as medidas cuja execução depende de decisões de programação ainda por tomar e os riscos associados a essa dependência.

A Política Agrícola Comum (PAC) e a Política Comum das Pescas (PCP) são amplamente referidas no RRN pelas implicações óbvias. A aprovação dos PNRN coincidirá, aproximadamente, com o novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2028-2034 da Comissão Europeia²⁰ e com regras que apontam para maior flexibilidade dos Estados-Membros na afetação dos fundos às suas condições mediante a integração da PAC nos Planos de Parceria Nacionais e Regionais, ou seja, o setor da agricultura será financiado juntamente com outros setores, através de fundos para estes Planos de parceria num quadro de simplificação de regras e de decisões sobre o que financiar deixadas aos Estados-Membros. Por sua vez, a Política Comum das Pescas, alvo de uma recente avaliação (2014-2024)²¹ tendo em vista a “Visão 2040 para as Pescas e Aquicultura”²², pode constituir um dos principais veículos de execução do restauro no mar, dado que várias medidas de restauro marinho só podem ser aplicadas através dos seus instrumentos, como por exemplo, o restauro e a manutenção das populações de espécies exploradas e o desenvolvimento de artes de pesca mais seletivas.

De referir também que a revisão da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030 (ENCNB 2030) foi aprovada pela Resolução do Conselho de

²⁰ Comissão Europeia, orçamento da União para 2028-2034.

https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_pt

²¹ Comissão Europeia SWD (2026) 120, de 30 de abril, https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration_en. Esta avaliação integra o Pacto Europeu para os Oceanos e servirá de base à visão da Comissão para 2040 no domínio das pescas e da aquicultura.

²² Comissão Europeia COM (2025) 75, de 19 de fevereiro, Visão para a Agricultura e o Setor Alimentar. Construir juntos uma agricultura e um setor alimentar da UE atrativos para as gerações futuras https://agriculture.ec.europa.eu/vision-overview/vision-agriculture-and-food_en.

Ministros n.º 125/2026, de 17 de junho²³, atualizando as metas nacionais e integrando a Estratégia Europeia de Biodiversidade 2030 e o Quadro Global de Biodiversidade de Kunming-Montreal. Sendo o PNRN o instrumento de execução de obrigação vinculativa e a ENCNB 2030, também sob coordenação do ICNF, um documento estratégico de política nacional suportado por um plano de ação, o CNADS reforça a importância de garantir a sua articulação e compatibilização, evitando duplicação de metas, indicadores, fiscalização dos tipos de avaliação e relatórios estruturados. Também o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD), igualmente sob coordenação do ICNF com o apoio da Comissão Nacional de Coordenação de Combate à Desertificação, se encontra em fase de revisão, sendo que foram ultrapassados os seus 10 anos de vigência²⁴.

3. APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

3.1 Amplitude temática e défice de operacionalização

O RRN pode ser lido como um regulamento único que impõe percursos distintos por área temática, com metas para 2030, 2040 e 2050. É um processo composto por áreas temáticas com velocidades e atores diferentes e, simultaneamente, multiobjetivo, na medida em que travar a perda de biodiversidade e promover a adaptação climática são finalidades indissociáveis. Os territórios a que as medidas se destinam encontram-se frequentemente fragilizados por dinâmicas cumulativas: alterações climáticas, abandono da gestão da propriedade, fogo, indefinição cadastral e fundiária, pressão de infraestruturas e de edificação, impermeabilização, erosão dos solos, intensificação agro-silvícola e desertificação social. Uma questão central de avaliação é até que ponto as medidas propostas contribuem para superar estas fragilidades.

A Rede Natura 2000, a ciência, o financiamento, os viveiros, a pesca e a apanha de espécies marinhas, os proprietários privados e a governação estão presentes na narrativa do Plano; falta-lhes, em muitas medidas, localização, hierarquia, entidade responsável, custo completo, calendário, capacidade de execução, métricas de resultado e obrigação de manutenção.

As metas do RRN são vinculativas e não admitem execução seletiva. O que é realisticamente antecipável é que nem todas as medidas poderão ser executadas em simultâneo, dadas as limitações de recursos financeiros, técnicos e humanos. Torna-se, por isso, indispensável uma hierarquia de execução (explícita, justificada e calendarizada) que assegure o cumprimento das metas nos prazos fixados, e não um conjunto extenso de medidas apresentado sem ordem de precedência.

²³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 125/2026, de 17 de junho, que aprova a revisão da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030.

<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/125-2026-1133485782>

²⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 78/2014, de 24 de dezembro

3.2 Os Relatórios Técnicos de Base

Após apreciação conjunta dos RTB, e tendo em conta as lacunas e limitações neles próprios enunciadas, o CNADS considera que eles revelam conhecimento das bases de dados disponíveis e abordagens metodológicas consistentes por área temática, traduzindo um quadro de referência de base compreensível. A adoção de uma estrutura organizacional comum a todos os relatórios é um fator positivo para a sua leitura conjunta. Assinala-se, porém, a inexistência de uma leitura cartográfica expedita dos territórios continental e insulares que permita compreender, de forma espacializada, o âmbito de aplicação do PNRN e a sobreposição entre áreas temáticas.

Esta apreciação favorável não valida a suficiência da base de conhecimento. No domínio terrestre, a necessidade de colmatar lacunas quanto à condição dos habitats aplica-se a cerca de 2 394 km², aproximadamente 51,30 % da estimativa da área ocupada pelos habitats naturais e seminaturais, dos quais 1 676 km² em Zonas Especiais de Conservação²⁵. No meio marinho, de uma área total cartografada de 33 000 km², só foi possível avaliar 0,16 %²⁶. Simultaneamente, o RRN exige que, até 2030, o estado de conservação seja conhecido em pelo menos 90 % da superfície distribuída pelos tipos de habitat terrestres do anexo I e em pelo menos 50 % da superfície dos grupos marinhos 1 a 6 do anexo II²⁷. O desafio é simultaneamente científico e operacional, e ambas as frentes têm de progredir em paralelo.

3.3 A Visão Estratégica e o Modelo Uniforme

A Visão Estratégica reconhece as Áreas Classificadas e a Rede Natura 2000 como territórios prioritários para muitas medidas²⁸ e declara, com transparência, que o número de medidas por ecossistema não reflete uma hierarquia de prioridades²⁹. Esta clareza metodológica é de assinalar, mas confirma o problema: o Plano identifica territórios prioritários sem converter essa prioridade numa carteira verificável.

A verificação do ficheiro do MU confirma-o: o campo relativo aos sítios da Rede Natura 2000 afetados não está preenchido em nenhum dos 406 registos de medidas; a área ou extensão da intervenção está quantificada em 123 registos e é declarada desconhecida em 188; e as folhas relativas às necessidades financeiras e ao quadro geral do artigo 8.º

²⁵ Modelo Uniforme — Parte 1, secção 6.2.6.2, p. 53: a necessidade de colmatar lacunas de conhecimento quanto à avaliação da condição dos habitats aplica-se a, aproximadamente, 2 394 km², cerca de 51,30 % da estimativa da área ocupada pelos habitats naturais e seminaturais, dos quais 1 676 km² em Zonas Especiais de Conservação.

²⁶ Visão Estratégica, p. 5: da área marinha cartografada (32 998,39 km²), só foi possível avaliar 0,16 %.

²⁷ Artigo 4.º, n.º 9, do RRN: até 2030 o estado dos tipos de habitat deve ser conhecido em pelo menos 90 % da superfície distribuída por todos os tipos de habitat do anexo I e, até 2040, em todas as áreas. Para o meio marinho, o artigo 5.º, n.º 7, fixa 50 % até 2030 para os grupos 1 a 6 do anexo II.

²⁸ Visão Estratégica, p. 34 (iniciativa RE:NATURE 2000) e p. 39, onde se afirma que as áreas classificadas e a Rede Natura 2000 constituem territórios prioritários para muitas medidas, sem que o restauro possa ficar limitado a estas áreas.

²⁹ Visão Estratégica, p. 7: «Estes números não refletem uma hierarquia de prioridades, mas diferentes graus de complexidade ecológica e metodológica».

apresentam a indicação «sem informação no PNRN»³⁰. Sem estes elementos, não é possível verificar a prioridade territorial, aferir a suficiência do esforço nem estimar o custo do Plano. O que falta ao projeto de PNRN é a segunda camada de programação, territorial, financeira e institucional, que a versão final deve iniciar; o trabalho técnico produzido em prazo exigente constitui base sólida para esse passo.

3.4 O Relatório Técnico de Financiamento

O Relatório Técnico de Financiamento identifica o investimento realizado entre 2014 e 2023 e estima os montantes a executar entre 2024 e 2030³¹. Para 2024-2030, estima um investimento potencialmente mobilizável de cerca de 3,15 mil milhões de euros, numa média anual de aproximadamente 483,6 milhões de euros³². Trata-se de uma estimativa de recursos potencialmente mobilizáveis a partir de instrumentos existentes, e não do custo das obrigações do Plano.

O próprio relatório reconhece que parte substancial do financiamento programado permanece associada a medidas com contributo indireto para o restauro, que subsistem incertezas quanto à suficiência dos montantes face às metas, e que faltam mecanismos robustos de imputação que permitam associar investimentos específicos a ecossistemas prioritários e a metas quantificadas. A Visão Estratégica enuncia, por seu turno, uma meta indicativa da ordem dos 500 milhões de euros anuais³³. Nenhum destes valores resulta de uma soma de custos por medida. Acresce a instabilidade de um processo longo no tempo que ficará dependente de ciclos mais curtos, como os ciclos políticos e os orçamentos anuais do Estado.

3.5 A Avaliação Ambiental Estratégica

A AAE avaliou o Plano à luz de cinco Fatores Críticos para a Decisão (FCD) — Biodiversidade e Restauro Ecológico; Água, Solo e Alterações Climáticas; Uso do Solo, Paisagem e Ordenamento do Território; População e Atividades Económicas; e Governança³⁴ — e conclui que o PNRN não apresenta riscos ambientais significativos

³⁰ Verificação efetuada sobre a folha «t14_Measures» do Modelo Uniforme — Parte 2 submetido a consulta pública: o campo relativo aos sítios da Rede Natura 2000 afetados (f14_5_3_b) não se encontra preenchido em nenhum dos 406 registos; a área ou extensão da medida está quantificada em 123 registos e é declarada desconhecida em 188. As folhas relativas às necessidades financeiras (t14_6_1_FinancialNeeds) e ao quadro geral do artigo 8.º (t08_Art8 General) apresentam a indicação «sem informação no PNRN».

³¹ Relatório Técnico — Financiamento, ICNF, maio de 2026, já citado.

³² Relatório Técnico — Financiamento, pp. 17 e 32-33: investimento programado potencialmente mobilizável de 3 148 285 612 euros para 2024-2030, correspondente a uma média anual de cerca de 483,6 milhões de euros; o mesmo relatório assinala incertezas quanto à suficiência dos montantes e limitações de rastreabilidade e de imputação (pp. 18-19).

³³ Visão Estratégica, p. 7, que enuncia uma meta indicativa de investimento em restauro da natureza da ordem dos 500 milhões de euros anuais.

³⁴ Avaliação Ambiental Estratégica do PNRN, CEDRU, julho de 2026, já citada.

associados à sua implementação, representando uma oportunidade estratégica de melhoria do estado dos ecossistemas³⁵.

O CNADS acompanha o sentido global desta conclusão, observando que a avaliação de um plano cujas medidas que, ainda sem estar cartografadas, calendarizadas nem orçamentadas tem alcance limitado. O risco dominante do PNRN é o de não ser executado na escala e no ritmo exigidos. Recomenda-se, em consequência, que o Plano de Seguimento da AAE integre indicadores de desempenho e de execução, por exemplo, área efetivamente intervencionada e resultados em termos do estado de qualidade, despesa realizada por medida, sobrevivência e manutenção das intervenções, a par dos indicadores de estado.

3.6 Participação, transparência e qualidade processual

O artigo 14.º, n.º 20, do RRN exige que a preparação dos planos nacionais de restauro seja aberta, transparente, inclusiva e eficaz, e que existam oportunidades de participação pública efetiva numa fase precoce³⁶. Confrontado com este parâmetro, o CNADS observa que a disponibilização faseada dos RTB, o conhecimento tardio das medidas concretas pela Comissão de Acompanhamento e a concentração da participação na fase de diagnóstico reduziram o escrutínio possível sobre o núcleo operativo do Plano. Dificuldades no acesso atempado aos documentos foram também assinaladas publicamente por parceiros representados na Comissão de Acompanhamento³⁷.

A causa está sobretudo na compressão do calendário. O efeito é, ainda assim, concreto: a execução do PNRN dependerá da adesão voluntária de proprietários, produtores, autarquias e comunidades locais, para quem a qualidade do processo participativo é condição de eficácia. O CNADS recomenda que a fase de execução associe os agentes do território desde o desenho de cada medida.

4. RECOMENDAÇÕES

O CNADS elege INTEGRAÇÃO e SENTIDO DE OPORTUNIDADE como palavras-chave para a fase final da preparação do projeto de PNRN:

- Integração espacial, temporal, setorial, regulatória e financeira; integração das políticas públicas dos diferentes setores da Administração com as pretensões e disponibilidades da sociedade civil;
- Oportunidade de inovar nos mecanismos de governação, na monitorização e avaliação, nas políticas de ordenamento e gestão do solo rústico e na atuação multissetorial; e

³⁵ Resumo Não Técnico da AAE, p. 26: «conclui-se que o PNRN não apresenta riscos ambientais significativos associados à sua implementação», sendo identificados desafios de compatibilização entre as metas de restauro e usos do solo existentes, sobretudo em áreas agrícolas e florestais.

³⁶ Artigo 14.º, n.º 20, do RRN, já citado.

³⁷ Confederação dos Agricultores de Portugal, comunicado «Governo avança com o Plano Nacional de Restauro da Natureza à margem do processo que o próprio criou», relativo à apresentação pública do PNRN de 2 de junho de 2026 (o texto difundido indica, por lapso manifesto, o ano de 2025).

- Oportunidade de sistematizar e disponibilizar bases de dados credíveis e acessíveis.

As recomendações seguintes traduzem estas palavras-chave em condições de operacionalização verificáveis.

4.1 Por uma carteira de medidas prioritárias e um passaporte por medida

O RRN estabelece que, até 2030, os Estados-Membros apliquem medidas de restauro em pelo menos 30 % da superfície total dos tipos de habitat do anexo I que não se encontre em bom estado e que, para esse efeito e conforme adequado, deem prioridade às medidas localizadas na Rede Natura 2000³⁸. Trata-se de uma prioridade específica, forte e verificável para as medidas abrangidas pelo artigo 4.º, e não de uma regra segundo a qual todo o restauro deva ocorrer primeiro em áreas classificadas: muitos objetivos do RRN dependem de territórios agrícolas, florestais, fluviais, costeiros, marinhos e urbanos exteriores à Rede Natura 2000.

O CNADS recomenda que o PNRN identifique, na versão final, três carteiras articuladas:

- Uma carteira prioritária até 2030, centrada, conforme adequado, nos habitats degradados da Rede Natura 2000 e das áreas protegidas, articulada com os habitats e espécies ameaçados, os corredores ecológicos e os refúgios climáticos, com polígonos, áreas, custos, responsáveis e calendário;
- Uma carteira complementar, também até 2030, fora das áreas classificadas, indispensável à conectividade, às bacias hidrográficas e aos objetivos relativos aos ecossistemas agrícolas, florestais, fluviais, costeiros, marinhos e urbanos; e
- Uma carteira de conhecimento, com o mesmo horizonte, que calendarize o levantamento da informação e a avaliação exigidos pelos artigos 4.º, n.º 9, e 5.º, n.º 7, com metas anuais de área avaliada e prioridade para os territórios abrangidos pelas duas carteiras anteriores.

Os critérios de seleção e de hierarquização devem ser publicados e aplicados de forma explícita, incluindo estado ecológico, obrigação legal aplicável, risco de perda irreversível, contributo para a conectividade, adaptação climática, exequibilidade, adicionalidade e relação custo-eficácia. A iniciativa RE: NATURE 2000, já prevista na Visão Estratégica³⁹, constitui um veículo adequado para a carteira prioritária, desde que dotada de dimensão financeira, metas anuais e responsáveis identificados, com resultados visíveis e justificáveis.

A integração cartográfica deve ser concretizada: não basta um mapa agregado. Cada medida deve poder ser auditada desde a situação de referência até ao resultado e à sua manutenção, o que exige um passaporte por medida, com o conteúdo mínimo, conforme o Quadro 2, a preencher progressivamente e a publicar em formato aberto. Em coerência, devem ser identificados os tipos de habitat, as espécies presentes e as da

³⁸ Artigo 4.º, n.º 1, do RRN, já citado.

³⁹ Visão Estratégica, pp. 34 e 39.

Diretiva Habitats, e a extensão das áreas terrestres, marinhas, urbanas e rústicas, dos ecossistemas agrícolas e florestais e dos cursos de água sujeitos a medidas de restauro, bem como as sobreposições territoriais no Continente e nas Regiões Autónomas, e deve ser criado um glossário técnico que assegure conceitos estabelecido por consenso entre técnicos e investigadores responsáveis pela elaboração dos RTB.

QUADRO 2 — Passaporte por medida de restauro

Campo	Conteúdo mínimo
Localização	Polígono georreferenciado, município, região biogeográfica e relação com áreas classificadas
Objeto ecológico	Ecossistema, tipo de habitat, espécie, pressão a reduzir e estado de referência
Resultado	Meta quantificada, indicador, valor-alvo e prazo
Execução	Entidade responsável, parceiros, regime de propriedade e instrumento jurídico aplicável
Finanças	Investimento, funcionamento, manutenção, monitorização e fonte de financiamento
Permanência	Riscos, medidas de salvaguarda, duração e obrigação de não deterioração

Paralelamente, impõe-se que o Estado assegure a manutenção de habitats em bom estado, em especial abstendo-se de ações que ponham em causa a qualidade desses espaços ou da rede complementar de corredores ecológicos. Podem entrar nesta categoria, por exemplo: a necessidade de incluir a Reserva Ecológica Nacional nas áreas de exclusão para efeito da definição de zonas de aceleração de energias renováveis; ou a aplicação rigorosa da regra *do no significant harm* (DNSH) em projetos com financiamento europeu ou público.

4.2 Por uma execução diferenciada, com capacidade à escala da intervenção

O projeto de PNRN identifica a singularidade de um país que territorialmente é maioritariamente de propriedade privada e sugere a contratualização, os pagamentos por serviços de ecossistemas e a eventual aquisição pública. Falta-lhe reconhecer que a execução em terreno público coloca um problema distinto — o de dispor de equipas permanentes com capacidade para projetar, contratar, executar, fiscalizar e manter — e que os baldios e terrenos comunitários exigem um regime próprio. O CNADS recomenda que o Plano trate separadamente os três regimes, nos termos do Quadro 3.

QUADRO 3 — Regimes de execução e instrumentos correspondentes

Regime	Instrumentos e capacidade necessários
Património público, incluindo o afeto a empresas públicas	Inventário do Estado, institutos públicos, autarquias e empresas públicas com património territorial; afetação expressa à produção de bens públicos de conservação; metas por entidade; equipas técnicas próprias e permanentes; contratação; capacidade regional e/ou municipal; fiscalização; orçamento autónomo de manutenção.
Propriedade privada	Contratos plurianuais de restauro; pagamentos por serviços dos ecossistemas; apoio técnico; financiamento do investimento inicial e da manutenção; regras de permanência; agregação de pequenos proprietários; instrumentos fiscais; fiscalização do cumprimento das metas e dos serviços de ecossistemas assegurados.

Regime	Instrumentos e capacidade necessários
Baldios e terrenos comunitários	Modelos de cogestão; remuneração pelos serviços prestados; capacitação das comunidades; partilha local de benefícios; articulação com a prevenção de incêndios rurais e com os usos tradicionais, fiscalização-do cumprimento das metas e dos serviços de ecossistemas assegurados.

Três pontos merecem destaque para além do quadro. No património público, a inscrição orçamental autónoma das verbas de manutenção é condição de durabilidade, sob pena de degradação do investimento inicial; programas como o PRO~MATAS, dirigido às Matas Nacionais, devem ser articulados com esta lógica e dotados de metas e calendário. Na propriedade privada, os mecanismos de agregação de pequenos proprietários são indispensáveis, porque sem eles o custo de transação inviabiliza a intervenção em áreas de minifúndio. O CNADS recomenda o estabelecimento de parcerias com entidades como o Forest Service Certification (FSC.Pt) ou o Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC.Pt) que possuem missões de certificação no terreno, já desenvolveram indicadores de certificação internacionais relativos à qualidade da gestão, e que estabelecem, no mínimo, 10% da área para a biodiversidade⁴⁰. No âmbito da gestão florestal é também possível certificar os serviços de ecossistema, mais concretamente o impacto positivo da gestão efetuada ao nível de diferentes serviços.⁴¹ Nos baldios e terrenos comunitários, a articulação com a prevenção de incêndios rurais e com os usos tradicionais determina a aceitação local das medidas.

O conceito de património público deve ainda abranger expressamente os territórios entregues a empresas públicas com objeto territorial, designadamente a FlorestGal — Empresa de Desenvolvimento e Gestão Florestal, S. A.⁴². Trata-se de um ativo público de dimensão relevante, hoje orientado sobretudo por objetivos de gestão florestal e de demonstração de viabilidade económica. O CNADS recomenda que estas áreas sejam expressamente afetadas à produção de bens públicos de conservação, como sejam a recuperação de habitats, conectividade ecológica, proteção do solo e da água, resiliência ao fogo e sequestro de carbono, e integradas na carteira prioritária do PNRN, com metas, indicadores e reporte próprios. Tal implica clarificar e ancorar no domínio da conservação da natureza a missão destas empresas, o que poderá justificar a redefinição do respetivo objeto social e, sendo caso disso, da própria designação: uma empresa pública de conservação e restauro teria mandato, competências técnicas e indicadores de desempenho distintos dos de uma empresa de gestão florestal.

Uma parte significativa do restauro previsto opera, além disso, a escalas (bacia hidrográfica, unidade de paisagem, corredor ecológico, mosaico agroflorestal) que excedem a escala da propriedade individual. Nestes casos, nem a contratualização

⁴⁰ <https://pt.fsc.org/pt-pt/floresta/gestao-florestal>

⁴¹ <https://pt.fsc.org/pt-pt/floresta/servicos-de-ecossistemas>

⁴² FlorestGal — Empresa de Desenvolvimento e Gestão Florestal, S. A., primeira empresa pública portuguesa de gestão e desenvolvimento florestal, criada em 2018 na sequência dos incêndios de 2017, com sede em Figueiró dos Vinhos e cerca de 21 600 hectares sob gestão em 27 concelhos (<https://www.florestgal.pt>). A hipótese de uma designação centrada na natureza — do tipo «Naturgal» — foi suscitada no âmbito do GT como forma de tornar visível a reorientação da missão.

proprietário-a-proprietário nem a intervenção direta da administração central asseguram a continuidade territorial e temporal que o Regulamento exige. É necessária uma entidade com mandato à escala relevante e adequada à intervenção.

O CNADS retoma, a este propósito, a posição do seu Grupo de Trabalho de Áreas Protegidas⁴³, segundo a qual a gestão de proximidade pode em muitos casos ser assumida com vantagem por atores locais, e as propostas de aprofundamento da cogestão formuladas no estudo Biodiversidade 2030⁴⁴. O modelo aí proposto separa: 1) a promoção, a avaliação e a fiscalização da gestão, (da competência da autoridade nacional de conservação da natureza); e 2) execução da gestão (contratualizada a entidades externas mediante contrato-programa e caderno de encargos). Transposto para a execução do PNRN, esse modelo implicaria:

- **Entidades gestoras com personalidade jurídica**, orçamento fixado em contrato-programa, objetivos de conservação e restauro definidos em caderno de encargos e equipas técnicas profissionalizadas;
- **Contratos de duração longa**, da ordem de uma a três décadas, compatível com os ciclos ecológicos do restauro, com a obrigação de não deterioração e com a alternância dos ciclos políticos;
- **Configurações institucionais diversas** — consórcios de municípios e entidades intermunicipais, cooperativas de proprietários e de residentes, conselhos diretivos de baldios, cooperativas e associações da pesca, organizações não governamentais, fundações, empresas de capitais públicos ou soluções mistas —, selecionadas através de procedimentos transparentes e legalmente adequados, quando aplicável, e valorizando a representatividade dos agentes locais nos órgãos de decisão⁴⁵;
- **Codefinição de estratégias à escala de unidades amplas**, em terra e no mar; — unidades de paisagem, unidades biogeográficas, unidades funcionais, bacias e sub-bacias hidrográficas ou agrupamentos funcionais de áreas classificadas —, em articulação com os instrumentos de gestão territorial⁴⁶;
- **Um modelo de remuneração** que combine financiamento-base suficiente para sustentar equipas profissionais estáveis com uma componente dependente de

⁴³ CNADS (2021). Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no quadro do Pacto Ecológico Europeu. Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável, Lisboa, maio 2021. 59 p. <https://www.cnads.pt/wp-content/uploads/2025/02/2021-Reflexao-e-Recomendacao-a-AR-e-ao-Governo-sobre-a-Gestao-Sustentavel-de-Areas-Protegidas-no-quadro-do-Pacto-Ecologico-Europeu-13maio.pdf>

⁴⁴ Biodiversidade 2030 (2022), volume 1, secção 4.4.3, pp. 285-288: proposta de «cogestão 2.0», assente na separação entre a promoção, a avaliação e a fiscalização da gestão, a cargo da autoridade nacional de conservação da natureza, e a execução da gestão, contratualizada a entidades externas mediante contrato-programa, com personalidade jurídica, orçamento próprio, objetivos fixados em caderno de encargos, equipas profissionalizadas e contratos de gestão de dez a trinta anos. A mesma secção retoma as recomendações do Grupo de Trabalho de Áreas Protegidas do CNADS quanto à gestão de proximidade por atores locais.

⁴⁵ Biodiversidade 2030 (2022), volume 1, pp. 287 e 312, que identificam as modalidades possíveis de entidade gestora e assinalam, como precedente nacional de contratualização da gestão, a sociedade Parques de Sintra — Monte da Lua, S. A., de capitais exclusivamente públicos.

⁴⁶ Biodiversidade 2030 (2022), volume 1, p. 273, quanto à codefinição de estratégias à escala de unidades territoriais amplas — unidades de paisagem, unidades biogeográficas ou agrupamentos funcionais de áreas classificadas —, e p. 116, quanto à experiência das Zonas de Intervenção Florestal.

resultados verificáveis no terreno, evitando que os custos de coordenação absorvam recursos sem ganho correspondente de gestão direta, como sucedeu na experiência das Zonas de Intervenção Florestal; e

— **Capacidade de autofinanciamento regulada**, com regras de consignação e de transparência articuladas com os instrumentos da recomendação 4.4.

Esta figura é adequada às carteiras territoriais da recomendação 4.1, por permitir agregar sob um único responsável executivo medidas dispersas por múltiplos prédios e proprietários, e dispõe de precedentes nacionais utilizáveis, designadamente a gestão de áreas classificadas por empresas de capitais exclusivamente públicos e as entidades gestoras constituídas no âmbito das Zonas de Intervenção Florestal e das Áreas Integradas de Gestão da Paisagem.

4.3 Por um restauro urbano orientado pela exposição, pelo défice e pela vulnerabilidade

Os ecossistemas urbanos são o domínio menos operacionalizado do projeto de PNRN: a folha do MU relativa ao quadro geral do artigo 8.º não se encontra preenchida⁴⁷ e as medidas previstas carecem de critério nacional de prioridade, de delimitação territorial, de metas por ecossistema urbano e de identificação dos tomadores de execução das medidas. O CNADS entende que esta lacuna deve ser corrigida, tanto mais que o RRN fixa aqui obrigações de resultado aferidas à escala nacional.

O RRN exige, até 31 de dezembro de 2030, a ausência de perda líquida da superfície nacional total de espaço verde urbano e de coberto arbóreo urbano, por referência a 2024, e tendências crescentes a partir de 2031⁴⁸. Não impõe, porém, que o investimento seja concentrado nas zonas de maior densidade populacional. O CNADS recomenda essa concentração como opção nacional, justificada por razões de equidade, saúde pública, adaptação climática, o estímulo do bem-estar psicológico e segurança do espaço público, em linha, aliás, com as diretrizes da própria AAE⁴⁹, e não como leitura literal do RRN. A priorização deve assentar em critérios explícitos:

- População exposta a poluição atmosférica, calor extremo e a inundação;
- Défice de espaço verde acessível e de coberto arbóreo⁵⁰;
- Privação socioeconómica e vulnerabilidade etária ou sanitária;
- Potencial de conectividade ecológica e aumento de permeabilização de solos;
- Capacidade demonstrada de assegurar rega de estabelecimento, manutenção e sobrevivência a longo prazo; e

⁴⁷ Verificação da folha «t14_Measures» do Modelo Uniforme — Parte 2, já citada.

⁴⁸ Artigo 8.º, n.os 1 a 3, do RRN: ausência de perda líquida da superfície nacional total de espaço verde urbano e de coberto arbóreo urbano até 31 de dezembro de 2030, por referência a 2024, seguida de tendências crescentes medidas de seis em seis anos a partir de 1 de janeiro de 2031.

⁴⁹ Resumo Não Técnico da AAE, p. 25, que recomenda assegurar a equidade no acesso a espaços verdes urbanos de qualidade, priorizando os municípios com maior concentração de populações vulneráveis.

⁵⁰ Ver Cecil Konijnendijk (2021) Nature Based Solutions Institute (NBSI); <https://nbsi.eu/330300-principle/>

—Prevenção do Crime através do Desenho Urbano Ambiental (CPTED)⁵¹, preservando a visibilidade e impedindo a obstrução da iluminação pública.

Recomenda-se ainda uma salvaguarda de equidade: o cumprimento de uma meta nacional agregada não deve permitir que ganhos em municípios com maior capacidade financeira ocultem perdas locais ou estagnação nos bairros mais vulneráveis. O relatório das metas a atingir deve, por isso, ser desagregado à escala do ecossistema urbano e não apenas à escala nacional.

4.4 Por um restauro marinho orientado pelo diálogo entre a indústria da pesca e a conservação da biodiversidade

O CNADS considera que os ecossistemas marinhos requerem uma abordagem diferenciada, em virtude das suas características próprias e do regime jurídico a que estão sujeitos. Importa, desde logo, distinguir os dois regimes de restauro estabelecidos pelo RRN: os habitats marinhos propriamente ditos⁵² estão abrangidos pelo artigo 5.º; ao passo que os habitats costeiros, dunares e húmidos sob influência direta do mar se inserem, em regra, no artigo 4.º (Anexo I), relativo aos ecossistemas terrestres, costeiros e de água doce⁵³. A distinção não é meramente formal: dela dependem os alvos aplicáveis, os prazos e, sobretudo, os procedimentos de adoção das medidas.

Os ecossistemas marinhos são bens do domínio público marítimo, sendo o Estado o interlocutor direto para a intervenção, em diálogo com os setores económicos e sociais envolvidos. Deste estatuto decorre que não existe um proprietário privado. A criação de incentivos económicos terá simplesmente de ser mediada pelo Estado e canalizada através dos títulos de utilização do domínio público⁵⁴. Mantêm-se, assim, disponíveis mecanismos como o crédito de carbono azul atribuído a projetos de restauro executados por privados ao abrigo de concessão, os pagamentos por resultados a organizações de produtores ou a comissões de cogestão, o apoio condicionado no âmbito da PCP⁵⁵ e do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA), ou a valorização de práticas de baixo impacto, todos compatíveis com a natureza pública do recurso.

A capacidade de intervenção ativa é, em geral, mais reduzida do que em meio terrestre, em virtude dos constrangimentos físicos e logísticos do meio marinho, pelo que o restauro passivo (i.e., a remoção ou redução das pressões, deixando o sistema recuperar por processos naturais) constitui, na maioria dos casos, a via mais eficaz e custo-

⁵¹ *Crime Prevention Through Environmental Design* <https://www.cpted.net>

⁵² Os habitats de fundo do Anexo II, que incluem pradarias marinhas, florestas de macroalgas, bancos de bivalves, bancos de maërl, habitats de coral, esponjas e coralígeno, fontes e exsudações (grupos 1 a 6), bem como os sedimentos moles até 1000 m de profundidade (grupo 7), estão abrangidos pelo artigo 5.º

⁵³ Inserem-se, em regra, no artigo 4.º (Anexo I), relativo aos ecossistemas terrestres, costeiros e de água doce.

⁵⁴ Licença, concessão ou título de utilização privativa do espaço marítimo ou de pagamentos públicos associados a resultados.

⁵⁵ Regulamento (UE) n.º 1380/2013, de 11 de dezembro que estabelece a Política Comum das Pescas da União Europeia.

eficiente para a recuperação da funcionalidade dos ecossistemas de fundos moles. O restauro ativo conserva, ainda assim, um papel relevante em habitats biogénicos específicos⁵⁶ que o RRN expressamente sujeita à obrigação de re-estabelecimento nas áreas onde deixaram de ocorrer.

Nos habitats marinhos e de influência marinha abrangidos pelo PNRN, as principais pressões extrativas e físicas sobre as quais importa atuar são as atividades de pesca não seletiva e a apanha lúdica, sem prejuízo de outras pressões relevantes⁵⁷ que, igualmente, condicionam o bom estado destes habitats. Cumpre, todavia, sublinhar uma limitação de fundo à ação do Estado: a conservação dos recursos biológicos marinhos é competência exclusiva da União Europeia. Portugal apenas pode adotar unilateralmente medidas não discriminatórias aplicáveis à pesca dentro das 12 milhas náuticas; para além desse limite, ou sempre que as medidas afetem frotas de outros Estados-Membros com interesse direto de gestão, a sua adoção depende da apresentação de «recomendações comuns» ao abrigo da PCP, nos termos do artigo 18.º do RRN. Esta exigência procedimental reforça - e não dispensa - o imperativo de diálogo que dá título a este ponto. Diferentemente das medidas de base espacial, a descontinuação da frota nacional de arrasto opera sobretudo através da política de capacidade e de licenciamento da frota portuguesa e dos apoios à cessação definitiva, matérias em que o Estado dispõe de margem de decisão mais direta, ficando menos dependente do procedimento de recomendações comuns.

Um dos ecossistemas deste grupo, os sedimentos moles a profundidades inferiores a 1000 m é o maior ecossistema português objeto de restauro⁵⁸ que se encontra sujeito a intensa pesca de arrasto. O RRN fixa alvos quantificados e temporalmente definidos⁵⁹ e uma obrigação transversal de não deterioração, no quadro da meta de restaurar pelo menos 20 % das áreas marinhas da União até 2030. Note-se que os fundos moles, justamente o maior e mais afetado dos habitats em causa, são objeto de tratamento distinto daquelas percentagens, ficando sujeitos às obrigações gerais de melhoria e de não deterioração do artigo 5.º, o que não diminui, antes acentua, a exigência de medidas eficazes sobre a pesca de arrasto. Nas Áreas Classificadas para a conservação da natureza, porém, as zonas sujeitas a restrições estritas são muito reduzidas, sendo a apanha lúdica e diversos tipos de pesca permitidos em quase toda a sua extensão - situação dificilmente compatível com o cumprimento daqueles alvos.

O CNADS recomenda assim ponderação das seguintes ações:

— **Descontinuação faseada da frota de pesca de arrasto de fundo**, com metas temporais concretas de redução do esforço de pesca conducentes à sua eliminação,

⁵⁶ Por exemplo, nas pradarias marinhas, bancos de bivalves e de maërl, sapais.

⁵⁷ O seja, enriquecimento em nutrientes, contaminação, alteração física da costa, espécies não indígenas e alterações climáticas.

⁵⁸ 33 000 km², segundo o relatório.

⁵⁹ Para os grupos 1 a 6 do Anexo II, a melhoria para bom estado de, pelo menos, 30 % da área que não se encontre em bom estado até 2030, 60 % até 2040 e 90 % até 2050.

operacionalizada através dos instrumentos de gestão da capacidade e de licenciamento da frota nacional e do apoio à cessação definitiva no âmbito do FEAMPA⁶⁰. Esta descontinuação deve ser acompanhada de medidas de transição justa que permitam a pescadores e armadores a requalificação para artes de menor impacto ou para outras atividades económicas;

— **Expansão das áreas de proteção total e elevada** no âmbito do Sistema Nacional de Áreas Classificadas, e identificação de novas zonas do mar territorial e respetivas margens suscetíveis de proteção forte, com fundamento na teoria ecológica e na evidência aplicada de que as áreas marinhas fortemente protegidas são compatíveis com a pesca e lhe geram benefícios⁶¹ contribuindo simultaneamente para a meta de 10 % do mar sob proteção estrita da Estratégia de Biodiversidade da UE;

— **Reforço da educação ambiental e dos mecanismos de diálogo com a sociedade civil**, nomeadamente através das comissões de cogestão, atendendo a que a conservação eficaz da biodiversidade depende de públicos dispostos a valorizar e a defender ecossistemas ameaçados, e a que a própria arquitetura da PCP faz depender as medidas de restauro de um processo de concertação entre autoridades ambientais, setor e Estados-Membros vizinhos;

— **Mobilização do FEAMPA e de outras fontes de financiamento** para suportar as medidas de transição, tendo presente que se trata de um fundo de dimensão limitada e de execução nacional, sujeito a condições exigentes no apoio à cessação definitiva (retirada da licença de pesca, não registo de nova embarcação durante cinco anos) e cuja arquitetura poderá ser reconfigurada no quadro financeiro plurianual pós-2027.

4.5 Por uma arquitetura financeira plurianual construída a partir das necessidades

O CNADS recomenda que a programação financeira do PNRN deixe de assentar predominantemente na identificação de recursos potencialmente mobilizáveis e passe a atuar a partir das necessidades quantificadas de cada medida. O custo deve incluir investimento, funcionamento, manutenção, monitorização, indicadores usados, apoio aos agentes afetados e garantia de permanência, identificando fontes públicas e privadas, défices previsíveis e mecanismos plurianuais de cobertura. O preenchimento da folha do MU relativa às necessidades financeiras é, neste contexto, uma prioridade da versão final⁶².

⁶⁰ Artigo 22.º da PCP e planos de ajustamento dos segmentos de frota com sobrecapacidade estrutural, indo além do, embora reforçada pelo Plano de Ação da UE para a proteção e o restauro dos ecossistemas marinhos, que prevê a eliminação progressiva da pesca de fundo móvel nas áreas marinhas protegidas até 2030.

⁶¹ Através de mecanismos ecológicos interligados como o transbordo de biomassa e de larvas, a recuperação dos mananciais e o aumento da resiliência.

⁶² Verificação da folha «t14_Measures» do Modelo Uniforme — Parte 2, já citada.

Sem prejuízo da soberania das opções orçamentais, e em articulação com o capítulo de financiamento do estudo Biodiversidade 2030⁶³, o CNADS considera que merecem ponderação os seguintes instrumentos:

- **Um fundo plurianual dedicado ao restauro e à biodiversidade**, com governação estável, regras de elegibilidade, avaliação independente e articulação com o Fundo Ambiental, o ICNF, a APA, a DGRM, e DRACC nos Açores e DRAM na Madeira, que reduza a dependência dos ciclos orçamentais anuais;
- **A aplicação seletiva do princípio do utilizador-pagador em áreas protegidas**, com consignação transparente das receitas às entidades gestoras e às comissões de cogestão, salvaguardas de acesso equitativo e mecanismos cruzados de subsídios;
- **A aplicação do princípio do poluidor-pagador e uma reforma de fiscalidade verde** de carga globalmente neutra, que internalize os custos da degradação e crie benefícios fiscais para quem conserva ou restaura;
- **O inventário e o descritivo das subvenções** que afetam negativamente o cumprimento das metas, exigidos pelo Regulamento, e a sua eliminação progressiva, que o CNADS recomenda em consonância com o considerando 85 e com o Oitavo Programa de Ação em matéria de Ambiente⁶⁴;
- **Os pagamentos por serviços de ecossistemas**, com metodologias de valoração públicas e verificáveis;
- **O financiamento misto e a emissão de dívida soberana verde** afetam a biodiversidade e restauro, com o envolvimento do Banco Português de Fomento na mitigação do risco e na estruturação de fundos-piloto;
- **Rubricas próprias e protegidas para levantamentos, dados, indicadores usados na monitorização e ciência aplicada**, que não devem concorrer com as verbas de intervenção no terreno.

Os instrumentos de mercado, incluindo os créditos de biodiversidade, não podem ser apresentados como resposta suficiente para obrigações públicas. Devem ser tratados como complementares, subordinados à hierarquia de mitigação e condicionados a adicionalidade, permanência, ausência de dupla contagem e verificação independente⁶⁵.

⁶³ Araújo, M. B. (coord.), Antunes, S., Gonçalves, E. J., Oliveira, R., Santos, S. & Sousa Pinto, I. (2022), Biodiversidade 2030: nova agenda para a conservação em contexto de alterações climáticas, Universidade de Évora e Fundo Ambiental, Lisboa, volume 1, capítulo 5 («Financiamento para a biodiversidade»), designadamente as Reformas 7 a 9 e as propostas relativas a fiscalidade verde, obrigação soberana verde e financiamento misto com participação do Banco Português de Fomento (pp. 61-62, 65, 80-81 e 327).

⁶⁴ Artigo 15.º, n.º 3, alínea v), do RRN: o plano deve conter «uma indicação das subvenções que afetam negativamente o cumprimento das metas e das obrigações previstas no presente regulamento». A obrigação é, pois, de identificação. A eliminação progressiva dos subsídios prejudiciais ao ambiente decorre do considerando 85 do RRN e do compromisso do Oitavo Programa de Ação em matéria de Ambiente, estabelecido pela Decisão (UE) 2022/591, constituindo, neste parecer, uma recomendação do CNADS.

⁶⁵ COM (2025) 374, de 7 de julho de 2025, já citada.

4.6 Por uma missão nacional de ciência, dados e monitorização do restauro

A Rede de Conhecimento para o Restauro da Natureza constitui uma base útil de mobilização, mas uma rede consultiva não equivale a massa crítica permanente de execução científica e técnica. Perante a dimensão das lacunas documentadas⁶⁶⁶⁷ e as exigências de conhecimento fixadas para 2030⁶⁸, o CNADS recomenda a criação de uma **Missão Nacional de Ciência e Monitorização para o Restauro**, com mandato, pessoal, orçamento e prestação de contas, dotada de:

- **Secretariado técnico permanente e conselho científico independente;**
- **Um consórcio interinstitucional** que envolva o ICNF, o IPMA, a APA, a DGT, a DGADR, a DGRM, a DRACC nos Açores, a DRAM na Madeira, as CCDR, a FCT, universidades, laboratórios associados, centros de investigação e organizações não governamentais de ambiente;
- **Um plano plurianual** de pessoal, estações e campanhas de amostragem, deteção remota e trabalho de campo;
- **Linhas de financiamento** orientadas para as lacunas prioritárias do PNRN e para a investigação aplicada ao restauro;
- **Normas comuns, interoperabilidade, uma plataforma de metadados, de restauro, controlo de qualidade e acesso aberto aos dados;**
- **Avaliação periódica** da eficácia das medidas e um mecanismo formal de fiscalização e gestão adaptativa.

O conhecimento e a intervenção devem progredir em paralelo: o Regulamento exige, nos mesmos prazos, que o estado seja conhecido e que as medidas sejam aplicadas, pelo que a estabilização das bases de dados não pode ser assumida como prioridade substantiva da meta de 2030 em substituição do restauro.

Quanto à infraestrutura de dados, o CNADS recomenda um sistema único e não três estruturas paralelas. O Portal do Restauro da Natureza e o geovisualizador associado, já previstos como infraestrutura digital do Plano⁶⁹, devem constituir o ponto de acesso público, integrando:

- **O acompanhamento da execução** por concelho, habitat, medida e instrumento contratual;
- **O passaporte de cada medida** em formato aberto; e
- **A interligação com as plataformas nacionais de dados de biodiversidade já existentes** — o geoCATÁLOGO do ICNF, o PORBIOTA, a ResECO e o GBIF Portugal⁷⁰ —, à semelhança da função agregadora do BISE ao nível europeu.

⁶⁶ Modelo Uniforme — Parte 1, secção 6.2.6.2, p. 53, já citada.

⁶⁷ Visão Estratégica, p. 5.

⁶⁸ Artigo 4.º, n.º 9, e artigo 5.º, n.º 7, do RRN, já citados.

⁶⁹ Visão Estratégica, p. 5: o Portal do Restauro da Natureza e o geovisualizador associado constituem a infraestrutura digital do Plano.

⁷⁰ geoCATÁLOGO ICNF (<https://geocatalogo.icnf.pt/catalogo.html>);

PORBIOTA (<https://www.porbiota.pt/pt-pt/dados>); ResECO — PT Restoration Database, da Sociedade Portuguesa de Ecologia (<https://www.speco.pt/reseco>); GBIF Portugal (<https://dados.gbif.pt/>); Geoportal do Mar Português (PSOEM), (<https://www.psoem.pt/geoportal-2/>)

A curadoria científica deste sistema deve caber à missão referida nesta recomendação (Missão Nacional de Ciência e Monitorização para o Restauro), e o mesmo sistema deve servir de suporte ao relatório a reportar à Comissão Europeia.

4.7 Por uma monitorização exequível e fiável, sem substituição dos indicadores legais

Os RTB revelam a complexidade do processo de monitorização a curto, médio e longo prazos, assente num conjunto diversificado de indicadores. O dispositivo nacional de monitorização apresenta-se ainda incompleto e desigual entre áreas temáticas, e a tarefa é exigente em recursos. Há dois riscos simétricos:

- Indicadores pouco informativos; e
- O primado do indicador, que desloca o foco dos resultados ecológicos para o cumprimento formal do relatório.

O CNADS recomenda que:

- Os indicadores e as frequências legalmente estabelecidos sejam integralmente assegurados⁷¹, podendo ser complementados, nunca substituídos, por indicadores de gestão mais simples e de leitura rápida, úteis à gestão adaptativa nacional e à fiscalização das metas acordadas;
- A monitorização do desempenho das medidas seja privilegiada, incluindo o sucesso da regeneração natural, o rácio entre áreas com espécies nativas e áreas com espécies invasoras, a recorrência de incêndios e a área ardida, o impacto do pastoreio e a sobrevivência das intervenções, recorrendo a deteção remota por satélite e a veículos aéreos não tripulados, com verificação de campo;
- A capacidade profissional permanente de amostragem e controlo de qualidade, seja assegurada reconhecendo que a ciência cidadã e o voluntariado, designadamente em censos de aves e de polinizadores, são complementos valiosos, mas não substituem equipas profissionais nem garantem continuidade institucional; e
- Um mecanismo formal de gestão adaptativa seja estabelecido, com periodicidade definida, que permita corrigir medidas que não estejam a produzir resultados.

4.8 Por uma infraestrutura nacional de sementes, viveiros e material de propagação

A disponibilidade de material de propagação adequado é condição material de execução de grande parte das medidas de restauro florestal, urbano, ripícola, zonas húmidas e turfeiras, de habitats para polinizadores e mesmo de ecossistemas marinhos. O tema não está ausente do Plano: a Visão Estratégica prevê uma Rede de Viveiros para o Restauro da Natureza e identifica quatro viveiros públicos do ICNF no Continente (Amarante, Malcata, Valverde e Monte Gordo) com capacidade instalada de 2,2 milhões

⁷¹ Artigo 20.º do RRN, que fixa o objeto e a periodicidade mínima da monitorização, designadamente de seis em seis anos para o estado dos tipos de habitat sujeitos a medidas de restauro e para o espaço verde e o coberto arbóreo urbanos.

de plantas por ano, estimando necessária a duplicação da capacidade e do número de unidades⁷²; o MU prevê, na medida PT6_FLOR, a instalação, reabilitação ou recuperação de nove viveiros distribuídos pelo território nacional⁷³.

A medida existe. Porém, falta-lhe a cadeia operacional completa. A rede deve ser dimensionada a partir da procura efetivamente gerada pelas carteiras de restauro e abranger todas as etapas, da conservação, da origem dos propágulos à sobrevivência das plantas no terreno. Em concreto, recomenda-se:

- Localização final, entidade responsável, orçamento e calendário de cada unidade, e conciliação entre as diferentes dimensões de rede referidas nos documentos do Plano;
- Metas anuais de produção por espécie, região biogeográfica e tipo de intervenção;
- Uma rede de recolha de sementes de espécies⁷⁴ ou cultivares autóctones, com certificação de viabilidade, pomares de germoplasma de espécies com sementes de baixa conservação (ex. carvalhos) de pomares de sementes e bancos de germoplasma, conservação *in situ* de florestas de algas;
- Zonas de proveniência, rastreabilidade genética, certificação e controlo fitossanitário;
- Contratos plurianuais de aquisição que deem previsibilidade a viveiros públicos e privados e viabilizem o investimento em capacidade e a certificação da origem autóctone do germoplasma a distribuir;
- Formação técnica especializada, controlo de invasoras, micorrização e capacidade de produção de espécies não arbóreas, incluindo herbáceas e arbustivas;
- Monitorização da sobrevivência, da diversidade genética e da adequação ao clima futuro.

O objetivo científico deve ser assegurar material autóctone, geneticamente diverso e ecologicamente adequado.

A proveniência local não deve ser aplicada como regra geográfica rígida: sempre que a adaptação às condições climáticas projetadas o justifique, devem admitir-se critérios de proveniência mais amplos e, quando cientificamente fundamentado, com fluxo genético assistido.

⁷² Visão Estratégica, p. 37: os quatro viveiros públicos do ICNF no Continente — Amarante, Malcata, Valverde e Monte Gordo — têm capacidade instalada de 2,2 milhões de plantas por ano, estimando-se necessária a duplicação da capacidade e do número de unidades; a rede integrará viveiros públicos e privados, incluindo infraestruturas das Regiões Autónomas.

⁷³ Modelo Uniforme — Parte 2, medida PT6_FLOR («Reforço da capacidade nacional de produção de material florestal de reprodução para silvicultura próxima da natureza»), que prevê a instalação, reabilitação ou recuperação de nove viveiros distribuídos pelo território nacional, sendo sete no Continente e os restantes nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

⁷⁴ O Banco de Germoplasma do Museu Nacional de História Natural e da Ciência possui 56% da flora endémica de Portugal Continental com réplicas em Kew Garden

4.9 Por uma governação com responsáveis, capacidade e prestação de contas

O CNADS recomenda que, para cada medida ou agrupamento coerente de medidas, o PNRN identifique um responsável executivo, os parceiros, o mandato, a fonte de financiamento, a capacidade regional ou municipal mobilizada, os mecanismos de resolução de conflitos, o reporte público e a avaliação independente. Recomenda ainda:

- **O reforço da capacidade técnica da administração central, regional e local**, incluindo os serviços desconcentrados do ICNF e da APA e as estruturas municipais e intermunicipais, sem o qual a execução ficará dependente de recursos externos intermitentes; refira-se a este propósito a já citada reflexão do CNADS sobre a gestão sustentável de Áreas Protegidas⁷⁵;
- **A articulação estável entre a Comissão Interministerial, o Grupo de Trabalho para o Restauro da Natureza, a Comissão de Acompanhamento e a Rede de Conhecimento**, com mandatos e periodicidade definidos para a fase de execução; e
- **A apresentação, com periodicidade regular, de um relatório público de execução do PNRN** à Assembleia da República e às Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas.

5. NOTA FINAL

O CNADS reconhece a amplitude e a exigência do trabalho técnico realizado num prazo curto e sublinha que Portugal beneficia de dispor, pela primeira vez, de um instrumento nacional dedicado ao restauro dos ecossistemas. O projeto de PNRN abrange todas as áreas temáticas exigidas pelo Regulamento e reúne uma base técnica relevante.

A sua credibilidade dependerá, contudo, de:

- Uma segunda camada de programação estratégica que converta intenções setoriais numa carteira territorialmente hierarquizada, quantificada, calendarizada, financiada e atribuída a entidades com capacidade de execução;
- O critério de suficiência, aplicável a cada medida do Plano: onde se intervém; sobre que habitat, espécie, processo ou pressão; qual a situação de referência; qual o resultado quantificado e em que prazo; quem responde pela execução; o regime de propriedade e instrumento jurídico que se aplicam; quanto custa investir, manter e monitorizar; qual a fonte de financiamento e qual o défice; que capacidade científica, técnica e material existe; e como se garantem a permanência, a avaliação contínua e a correção adaptativa;
- Dos mecanismos de acompanhamento que permitam conciliar a prossecução dos objetivos de restauro da natureza com a atividade económica local e regional; e

⁷⁵ CNADS (2021). Reflexão e Recomendação à Assembleia da República e ao Governo sobre a Gestão Sustentável de Áreas Protegidas no quadro do Pacto Ecológico Europeu, já citada

— Uma clarificação da operacionalização da implementação, monitorização e financiamento do Plano com base num modelo de governança robusto e adaptativo e numa base de dados fiável, acessível e atualizada.

As respostas já asseguradas pelo PNRN são reconhecidas neste parecer. As restantes constituem requisitos a satisfazer na versão final, designadamente o preenchimento dos campos do MU relativos à localização, à área e às necessidades financeiras, a hierarquização territorial das medidas e a identificação da entidade responsável por cada uma.

Para o período de 1 de setembro de 2026 a 1 de setembro de 2027, o CNADS identifica três prioridades para a prossecução da preparação do PNRN:

Prioridade 1 — Consolidar a governança e a metodologia financeira como pré-condição (1.º semestre)

- Assegurar a articulação estável entre a Comissão Interministerial, o Grupo de Trabalho para o Restauro da Natureza, a Comissão de Acompanhamento e a Rede de Conhecimento para o Restauro da Natureza e ponderar a sua evolução para Missão Nacional de Ciência e Monitorização para o Restauro - entidade a instalar em 2027 (Inclusão no Orçamento do Estado para 2027 (OE2027));
- Reforçar a capacidade técnica da administração central, regional e local e (Inclusão no OE2027);
- Identificar uma entidade com mandato à escala da unidade de intervenção ("NATURGAL"); e
- Desenvolver e consensualizar a metodologia de quantificação de recursos por medida, incluindo o formato aberto do "**passaporte de cada medida**" (ou por grupos de medidas)

Prioridade 2 — Operacionalizar os instrumentos financeiros e as contratualizações com privados (2.º semestre, após orientações da Comissão)

- Criar o fundo plurianual dedicado ao restauro e à biodiversidade, orientado para pagamentos por serviços de ecossistemas, com metodologias de valoração públicas e verificáveis; e
- Explorar a criação de instrumentos de mercado, como créditos de biodiversidade ou a viabilidade de financiamento misto e de dívida soberana verde afeta à biodiversidade e ao restauro, com envolvimento do Banco Português de Fomento.

- Identificar o investimento privado e das empresas como parceiros do restauro, assegurar a adesão dos agentes do território e definir os modelos de contratualização com os proprietários privados.

Prioridade 3 — Construir a infraestrutura de informação e prestação de contas, rever o Plano de Seguimento da AAE e clarificar a incorporação das opções do PNRN nos instrumentos de gestão territorial e do ordenamento do espaço marítimo *(transversal a todo o ano)*

- A partir do Portal do Restauro da Natureza e do geovisualizador associado, integrar o passaporte de cada medida e assegurar a interligação com as plataformas nacionais de dados de biodiversidade, desertificação, etc. existentes;
- Definir a estratégia de apresentação de relatórios de execução do PNRN;
- Rever o Plano de Seguimento da AAE em articulação com os indicadores definidos para cada medida; e
- **Esclarecer a incorporação das opções do PNRN nos instrumentos de gestão territorial** distinguindo os dois planos de atuação: 1) o foro regulamentar do RJGT, em particular no que diz respeito à classificação do solo rústico nos PDM; e 2) **a gestão ativa do território e do mar** — o que diz respeito às ações concretas de intervenção no terreno e no mar através das quais as medidas do PNRN produzirão efeitos reais sobre os ecossistemas.

[Aprovado por unanimidade, com 26 votos expressos por consulta eletrónica realizada entre 11 e 12 de agosto de 2026]

O Presidente

a) Filipe Duarte Santos