



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

PARECER SOBRE O PROJECTO DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE

1. INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável ao aprovar, na sua Reunião Extraordinária de 14 de Maio de 1999, a *“Reflexão Preliminar”* sobre a versão preliminar da *“Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade”* (ENCNB) desde logo se reservou *“para ulteriormente proceder a um trabalho mais aprofundado, tendo em conta alguns elementos sugeridos publicamente e a incorporar na versão final da Estratégia. Assim, se daria cumprimento ao estabelecido no art. 2º, nº 2 do Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto”*.

Tendo recebido da Secretaria de Estado do Ambiente, em finais de Agosto, a versão revista da ENCNB, uma equipa de trabalho constituída pelo Conselheiro Dr. António Domingos Abreu e o Secretário-Executivo, Aristides Leitão, procedeu à apreciação desta última versão e elaborou um Projecto de Parecer. A equipa contou com a inestimável colaboração do Prof. Eugénio Menezes Sequeira que, para o efeito, elaborou um estudo de base e teve em linha de conta os resultados do debate público oportunamente realizado.

O Projecto de Parecer, após ter sido sujeito à consideração do Plenário do Conselho, a 14 de Setembro de 1999, foi por este aprovado.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

2. ASPECTOS GERAIS

2.1. Aquando da aprovação da sua "*Reflexão Preliminar*" sobre a versão inicial da **Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade**, apresentada às instâncias governamentais e comunicada para conhecimento à Assembleia da República, em Maio de 1999, o Conselho assinalou tratar-se de uma iniciativa "*louvável e desde há muito aguardada*" sendo, também, de registar que, dando resposta ao artigo 28.º da Lei de Bases do Ambiente (Lei 11/87, de 7 de Abril), se tenha procedido, após debate público, à revisão da ENCNB.

O **Conselho**, com base na análise detalhada do texto agora em consideração, **nota o esforço realizado** desde o final do debate público efectuado até princípios de Maio, **que conduziu à incorporação de muitas das sugestões formuladas ao longo deste processo, incluindo grande parte das recomendações feitas pelo Conselho na sua já referida "*Reflexão Preliminar*".**

2.2. Recordar-se que no artigo 27.º da Lei de Bases do Ambiente, a "*Estratégia Nacional de Conservação da Natureza*", - integrada nas Estratégias Europeia e Mundial -, assim como o "*Plano Nacional*", são considerados como instrumentos da política de Ambiente e de Ordenamento do Território.

O **Projecto de Estratégia** procura igualmente dar resposta ao artigo 6.º da "*Convenção sobre a Diversidade Biológica*" das Nações Unidas, - ratificada por Portugal em 21 de Março de 1994 -, numa **convergência de objectivos que se assinala**.

Já na sua *Reflexão Preliminar* sobre a versão inicial da "**Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade**", o Conselho recordava o Despacho n.º7/88 do MPAT, de 22.02.88, no qual se estabelece que a Estratégia "*deveria definir as linhas de força das acções prioritárias e*



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

empreender e indicar os meios a mobilizar, designadamente integrando e articulando um todo coerente de instrumentos como a Rede CORINE, as Áreas Protegidas, a RAN, a REN, o DPH, entre outros".

Tendo em conta aqueles objectivos, o CNADS recomendou, também, na sua "**Reflexão Preliminar**" que na **Estratégia**:

- "*(...) se tenham em conta as políticas de desenvolvimento económico e social e de ordenamento do território, cujos planos e programas se encontram actualmente em fase final de elaboração e de discussão pública;*
- *sejam definidas responsabilidades institucionais na implementação das medidas e acções constitutivas da **Estratégia**;*
- *seja estabelecida uma hierarquia das medidas e acções a levar a efeito e se defina um quadro geral de execução calendarizado;*
- *se estimem os necessários meios financeiros e se identifiquem as correspondentes fontes por forma a tornar perceptível a viabilidade da **Estratégia**, enquadrando-a de forma explícita, com o QCA III".*

Ora, o **Projecto de ENCNB**, ao tornar explícito que assenta no pressuposto de que a Conservação da Natureza e da Biodiversidade é uma tarefa que "*interessa a todos e todos deve implicar*" - corporizado em cinco princípios fundamentais, entre os quais releva a responsabilidade partilhada -, reforça a capacidade mobilizadora deste instrumento. Paralelamente, a interacção dos **cinco princípios** com os **objectivos gerais e específicos**, ao estruturarem um conjunto de **Áreas de**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Intervenção - que, por sua vez, se desdobram, cada uma, em **Medidas de Acção** -, facilitará a ulterior atribuição de prioridades contribuindo, deste modo, para o objectivo de desenvolver um instrumento estratégico coerente e eficaz como se pretende. Aliás, vem no mesmo sentido clarificador, a alteração efectuada no **capítulo 5** quando adopta a noção de “*princípio*” em vez da de “*conceito*”.

De forma a facilitar a futura implementação da Estratégia, **considera o Conselho que se deverá indicar o quadro conceptual no âmbito do qual se procederá à definição de uma estrutura hierarquizante para as áreas e medidas propostas, condicionando deste modo a respectiva calendarização, monitorização e ulterior avaliação.**

O Conselho recomenda, também, que se prossiga o esforço visando uma clara e fundamentada definição/identificação de responsabilidades institucionais. Uma tal clarificação contribuiria para a **concertação inter-sectorial necessária**, estimulando, simultaneamente, por um lado, um esforço de reflexão e a iniciativa das entidades responsáveis pela implementação dos futuros programas de acção e, por outro, um melhor entendimento do processo por todas as partes interessadas, bem como o envolvimento da sociedade civil, na prossecução dos objectivos da ENCNEB.

2.3. O Conselho regista, igualmente, o progresso realizado em relação à proposta anterior, no que concerne à descrição da síntese de referência (capítulo 7), que inclui, na versão actual, aspectos significativos anteriormente omissos ou insuficientemente tratados – v.g. a *educação*, os *ecossistemas marinhos e oceânicos* e o *planeamento e ordenamento do território*.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

2.4. No respeitante aos **meios financeiros disponíveis e/ou respectivas fontes de financiamento**, apesar das referências a potenciais “fontes financiadoras” para as acções a integrar na **Estratégia**, o Conselho nota que se optou por não explicitar, nesta fase, a afectação de financiamentos para implementação das várias componentes da **Estratégia**. Uma vez que muitas das fontes financiadoras (v.g. LIFE, FEOGA e FEDER) se encontram atribuídas a projectos em domínios afins, seria oportuno indicar a forma como esses instrumentos serão afectados à **implementação das medidas propostas**. Tendo, também, em conta os compromissos gerais estabelecidos no âmbito da **Agenda 2000**, o Conselho recomenda que as entidades governamentais dêem início a um processo interactivo de consulta e decisão que envolva as “fontes de financiamento” e as tutelas responsáveis por forma a estabelecer-se, o mais brevemente possível, um programa de execução realista e fundamentado.

2.5. Neste contexto, o Conselho considera que o estabelecimento de uma linha estratégica essencial para os objectivos da **Estratégia**, como será a constituição da **Rede Fundamental de Conservação da Natureza**, se deverá necessariamente articular com medidas e acções que tenham em consideração a **Reserva Agrícola Nacional (RAN)**. A RAN pode contribuir para que os corredores ecológicos assegurem um *continuum verde*, dentro e fora das zonas urbanas, que o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) deverá integrar. Embora sejam elementos de referência importantes, as **áreas de intervenção** bem como as **medidas de acção** enunciadas para cada uma delas, dada a diversidade da sua natureza, **muito beneficiariam de um esforço concertado com vista a otimizar a afectação dos financiamentos, bem como de uma análise prévia de custo-benefício, tanto no plano ecológico como no económico-financeiro, e de uma**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

planificação e calendarização para a respectiva execução. Esta poderia ser uma tarefa a cometer à Comissão de Coordenação Interministerial (CCI) – cfr. cap. 9, pags. 124/125.

2.6. A partir de 1985 a União Europeia adopta medidas visando práticas agrícolas menos agressivas sobre o ambiente ⁽¹⁾.

A Política Agrícola Comum (adoptada em 1962), a par de alguns aspectos positivos, encorajou a intensificação, a especialização, a sectorização e o produtivismo, de que resultaram danos ambientais e o despovoamento de largos espaços. Há quase 10 anos, deu-se início a uma reforma da PAC, passando a privilegiar-se a extensificação, a diversificação (tanto dos sistemas de produção agrários como da economia rural em geral), a integração económica e a sustentabilidade.

É reconhecido hoje – e espera-se que a **Agenda 2000** consagre esse reconhecimento –, o papel indispensável dos agricultores e restantes agentes sociais e económicos ligados ao mundo rural na preservação da paisagem e dos recursos naturais.

O Conselho considera que este reconhecimento deve ser assumido com nitidez pela ENCNB, com vista a uma abordagem integrada e de acordo com os objectivos de um desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental e, também, social e económico do binómio Ambiente/Agricultura.

2.7. Na perspectiva da proposta de hierarquização das linhas estratégicas e das áreas de intervenção, o Conselho entende ser a altura oportuna para se atribuir aos "ecossistemas

⁽¹⁾ Estas medidas são perfeitamente identificadas e patentes (Clube de Bruxelles, 1995), para além do "Livro Verde" e do programa LIFE em de numerosos Regulamentos e Directivas): Directiva 409/79 relativa à conservação das aves selvagens; Directiva 337/85 - Avaliação de Impactes Ambientais; Directiva 696/91 relativa à protecção das águas contra a poluição causada por nitratos de origem agrícola, e que deveria ter conduzido à publicação de Códigos de Boas Práticas Agrícolas; Regulamento 2092/91 relativo aos métodos de produção biológica de produtos agrícolas e a classificação dos produtos e géneros alimentares; Regulamento 880/92, de 23 de Março, para a atribuição da etiqueta verde; Directiva 43/92 relativa à conservação dos habitats naturais bem como à fauna e à flora selvagem; Regulamento 2078/92 relativo aos métodos de produção agrícola compatíveis com a protecção do Ambiente assim como a conservação do espaço natural; Regulamento 2080/92 que institui um regime comunitário de ajudas às medidas de reflorestação agrícola; Regulamento 1467/94 do Conselho visando a caracterização, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura; Decisão da Comissão de 14 de Novembro de 1994 para o



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

marinhos e oceânicos, estuários, lagoas e lagoas costeiras" a relevância que merecem elevando-os à condição de linha estratégica. Aliás, reflectindo deste modo a tendência indiciada na Proposta da ENCNB de não confinar as suas propostas ao espaço terrestre, e tendo, também, em conta que a Z.E.E. portuguesa, rica em biodiversidade, é a maior da Europa. A priorização desta área de intervenção ganharia, assim, um significado particular indo ao encontro da posição assumida pelo Conselho de Ministros do "*Retorno de Portugal ao Mar*"⁽²⁾, como projecto nacional. Tendo em conta a natureza dos recursos e do meio marinho, **o Conselho chama a atenção para o esforço especial de investigação científica e de monitorização a realizar, tanto na zona costeira como no meio oceânico, incluindo os fundos marinhos, indispensável ao "aprofundamento e divulgação do conhecimento".**

2.8. É igualmente de considerar prioritária a "**Educação, Formação, Informação e Participação do Público**". Este último aspecto - *participação do público* - **beneficiaria de um tratamento menos genérico e mais articulado com as grandes linhas estratégicas.** O Conselho regista, neste capítulo, a revisão e o aprofundamento que o tema relativo à Educação mereceu e que veio reforçar a ENCNB no seu conjunto.

Aliás, no respeitante à secção 7.5. (págs 81 e seguintes) - **Educação, Formação, Informação e Participação do Público** -, para além do reconhecimento devido às organizações não governamentais de ambiente (ONGs, Associações Sócio-Profissionais, etc), enquanto agentes de pleno direito e de grande importância na implementação da **Estratégia**, foi também corrigida a anterior conceptualização da *Educação Ambiental*, reconhecendo-se agora a sua abrangência. Indo ao encontro da sugestão anteriormente feita pelo CNADS, deixou de se restringir o domínio da

estabelecimento de critérios para a atribuição de etiqueta verde aos adubos e correctivos; Regulamento 797/95 que estabelece as regras de



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(*Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151*)

Educação na área da Conservação da Natureza e da Biodiversidade ao nível da mera educação formal. Seria, também, desejável que, nesta matéria, como noutras, **se elencassem os instrumentos e meios a disponibilizar para efectivar o desenvolvimento das acções educativas, informativas e de participação pública.**

2.9. Regista-se o ênfase posto no reconhecimento de que não será possível qualquer acção de Conservação da Natureza e da Biodiversidade sem a participação dos directamente interessados, sobretudo tendo em conta que a abordagem preconizada no Projecto da Estratégia se baseia na participação dos cidadãos (*“de baixo para cima”*). **A ENCNB ganharia, porém, em clareza se a participação pública fosse especialmente consagrada em conexão com o princípio da participação, - na esteira do que a Declaração do Rio, a Convenção da Biodiversidade bem como a Agenda 21, prescrevem - alargando o sentido restritivo que resulta da sua diluição nos objectivos específicos C e D (pág. 22).**

3. QUESTÕES ESPECÍFICAS

3.1. Preâmbulo

O Conselho verifica que, conforme oportunamente comentou (vide *“Reflexão Preliminar”*), a figura "Ecosistema Portugal" foi eliminada, em favor da extensão do princípio da conservação da natureza a todo o território nacional. Havendo ecossistemas de grande valia dos dois lados da fronteira peninsular, que encorajam o estabelecimento de parques transfronteiriços, o Conselho **recomenda um futuro aprofundamento da cooperação à escala ibérica.**

ajudas directas aos produtores para a introdução ou a manutenção das práticas agrícolas compatíveis com o ambiente.

⁽²⁾ O Conselho de Ministros de 26 de Fevereiro 1998, publicado no D.R. n.º 157/98, I Série B, de 10 de Julho de 1998.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

No **Preâmbulo**, tal como nos “**Objectivos Gerais**” (cap. 4), não figura a conservação do recurso base de toda a biodiversidade, isto é, **a conservação do solo**, nível minerotrófico base dos ecossistemas terrestres, condicionador da quantidade e qualidade da água, dos ecossistemas dulçaquícolas e até dos ecossistemas os estuários, lagunas e lagoas costeiras. Sendo a conservação dos ecossistemas *in situ* a base da Conservação da Natureza e da Diversidade Biológica, **o Conselho recomenda a incorporação deste tema (solo), bem como o seu desenvolvimento nos capítulos apropriados.**

O Conselho entende que a **ENCNB** deveria claramente enfatizar as implicações da desertificação – enquanto “*degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e sub-húmidas secas, resultante de vários factores, incluindo as variações climáticas e as actividades humanas*” –, como processo distinto, embora interactivo com o despovoamento, ou seja, a “*desertificação humana*”, de forma a abarcar de modo não redutor os problemas resultantes, suas causas e efeitos.

Dada a sua importância, a conservação da diversidade genética das espécies, componente intra-específica da biodiversidade, deveria ser objecto de referência especial. **Considera o Conselho**, portanto, desejável referir este tema, explicitamente no **Preâmbulo**, bem como nos capítulos 4 e 8, realçando **a necessidade de implementação de medidas *in-situ* e *ex-situ* para a sua preservação.**

3.2. Enquadramento Histórico e Conceptual

Este capítulo foi substancialmente melhorado, oferecendo agora uma situação de referência mais completa quanto ao historial das iniciativas políticas relacionadas com a Conservação da Natureza no nosso país.

3.3. Âmbito



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

No respeitante ao *capítulo 3*, o Conselho considera relevante que o “**âmbito territorial**” consagre o todo nacional, ao propor a extensão da ENCNB às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. Importa assinalar que, para além de se dedicar uma maior atenção às peculiaridades insulares e de *habitats* específicos, a **Estratégia** beneficiaria de uma indicação, mesmo de natureza preliminar, de uma mais estreita cooperação com Espanha, neste domínio.

No item “**âmbito temático**” (pág. 21), para além da referência à necessidade de “*conservar e recuperar a diversidade biológica e os elementos notáveis da geologia e paleontologia*”, tal como o CNADS já havia sugerido, deveria ser incluída a **paisagem, quer humanizada quer natural**.

No referente ao “**âmbito instrumental**” (pág. 21), o Conselho verifica haver unicamente referências à Administração Pública, pelo que estas deverão ser complementadas dando relevo ao papel da sociedade como um todo e, em especial, ao papel das ONGs e do sector privado, na Conservação da Natureza.

Do mesmo modo seria igualmente de aprofundar a inter-relação entre os objectivos da Conservação da Natureza e Diversidade Biológica e a área da Saúde, aflorados no final dos capítulos 7 e 8, e que mereceria uma referência no **Preâmbulo**.

3.4. Objectivos

Neste **capítulo 4** (pág. 22) volta a fazer-se notar a necessidade de referir as componentes ambientais solo e água – muito embora se refiram genericamente os recursos naturais renováveis –



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

enquanto suportes dos ecossistemas, sem a conservação dos quais a diversidade biológica será afectada.

Por outro lado, **o Conselho entende que a participação da sociedade civil, dos grupos de interesse e, como já referido, dos agricultores e restantes agentes do mundo rural, deverá, só por si, constituir um dos objectivos, pois sem essa participação não será nem consistente nem eficaz a conservação e a recuperação da Natureza e da Diversidade Biológica** (vide §§ 2.6. e 2.9. deste Parecer).

4. ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

O Conselho regista a significativa remodelação e aprofundamento a que foi sujeito o **capítulo 9 da ENCNB**, nomeadamente com a apresentação de um quadro metodológico para a aplicação da **Estratégia**.

O Conselho releva a criação, quase em simultâneo com a apresentação ao Governo da "Reflexão Preliminar" do CNADS, da **Comissão de Coordenação Interministerial (CCI)**⁽³⁾, para *"assegurar a colaboração na implementação da Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade e a promoção da sua integração, na medida do possível e de forma adequada, nos diferentes planos, programas e políticas sectoriais, em conformidade com o artigo 6.º da Convenção sobre a Diversidade Biológica"*.

A consagração de um sistema de avaliação e de desempenho, bem como de um quadro normativo e de planeamento adequados (cap. 9), como preconizado pelo Conselho, juntamente com a hierarquização das linhas estratégicas, constituirão elementos essenciais para credibilizar

⁽³⁾ Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/99, de 17 de Maio.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(*Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151*)

a futura implementação da ENCNB. Com a definição de metas para as linhas e acções mais importantes da ENCNB, assim como a atribuição de correspondentes responsabilidades institucionais, criar-se-ia um referencial que facilitaria as tarefas da CCI.

Tendo em conta a natureza da Comissão de Coordenação Interministerial , **o Conselho reitera a sugestão de criação de um mecanismo independente de acompanhamento e de avaliação da Estratégia** (cfr. “**Reflexão Preliminar**”, de 21 de Maio de 1999). Manifesta ainda a sua disponibilidade para, oportunamente, se pronunciar sobre a avaliação dos relatórios de execução, a serem elaborados pela CCI (cap.9, pág. 125).

Neste contexto, a implementação do "Sistema Nacional de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável", actualmente em fase final de adopção, será um instrumento valioso para o futuro acompanhamento da **Estratégia**.

O Conselho considera que as funções de acompanhamento e avaliação seriam facilitadas com a elaboração de um quadro indicativo dos planos e programas operacionais específicos, devidamente calendarizados. Seria, também, desejável que o quadro apresentado na página 125 clarificasse as bases em que assentarão os prazos aí propostos - v.g. a elaboração de um cronograma constituiria um instrumento auxiliar para todo o processo de acompanhamento. Por outro lado, os mecanismos de revisão a adoptar deveriam apontar para um processo de revisão intercalar que permitisse, a meio do período de aplicação da ENCNB (cujo horizonte é 2006), os reajustamentos necessários.

6. CONCLUSÃO



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(*Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151*)

O Conselho releva **os progressos registados da versão preliminar para o Projecto em análise.**

Neste sentido, e em conformidade com o exposto neste Parecer, **o Conselho deseja sublinhar que a ENCNB não se esgota nos órgãos da tutela ambiental e da Administração Pública, constituindo outrossim um instrumento orientador e mobilizador da sociedade portuguesa para os grandes objectivos da Conservação da Natureza e do Desenvolvimento Sustentável. Daqui a importância da participação e co-responsabilização de todos os parceiros sociais ao longo do processo de desenvolvimento e implementação da Estratégia.**

Como é enfatizado no documento em análise a ENCNB não pode ser um instrumento “fechado” e “imutável”. **A expectativa de doze anos e as redobradas responsabilidades nacionais e internacionais reforçam a necessidade e urgência de se dispor de um instrumento estratégico, dinâmico e flexível, apoiado em mecanismos abertos de concertação, que permitam a sua periódica avaliação e reajustamento.**

CNADS, 14 de Setembro de 1999

O Presidente

Mário Ruivo