



**PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL SOBRE O
RELATÓRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO INTERCALAR DA
ESTRATÉGIA NACIONAL DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DA BIODIVERSIDADE**

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) recebeu do Presidente do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ICNB), a 29 de Maio de 2009, uma Proposta de Relatório Nacional de Avaliação Intercalar da Execução da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), solicitando contributos no âmbito do processo de auscultação pública então iniciado.

Posteriormente, a 30 de Junho, o ICNB enviou ao CNADS, para parecer, a versão de proposta de Relatório que será submetida à tutela, com a solicitação de convocatória de uma reunião da CCI para adopção do Relatório, que incorporou, conforme informação daquele Instituto, alterações em resultado dos contributos recolhidos no âmbito do processo de auscultação pública.

Nos termos da ENCNB, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 152/2001, o CNADS emite parecer prévio à adopção, pela Comissão de Coordenação Interministerial (CCI), do Relatório de Avaliação.

Para a análise do Relatório, o CNADS criou um Grupo de Trabalho *ad hoc*, sob a coordenação do Conselheiro António Domingos Abreu e que integra os Conselheiros Eugénio Sequeira, José Guerreiro e Maria João Pereira, que contou com a colaboração da Secretária Executiva, Maria Adília Lopes, o qual elaborou uma Proposta de Parecer que foi submetida à discussão e aprovada na Reunião Ordinária do CNADS de 7 de Julho de 2009 e que agora se comunica.

1. As questões relativas à Conservação da Natureza e da Biodiversidade, em particular a ENCNB, têm sido objecto de várias tomadas de posição e iniciativas por parte do

CNADS. Importa referir, designadamente, as relativas à necessidade de accionar os mecanismos de avaliação e revisão da ENCNB nesta previstos.

No “Parecer sobre a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade”, de 14 de Setembro de 1999, o CNADS sublinhou que 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”*.

Em sessão pública de 21 de Janeiro de 2005, para apresentação prévia de um “Plano de Acções do ICN para a implementação da ENCNB 2005-2007”, o CNADS referiu a necessidade de, pelo menos em Maio/Junho desse ano, se dispor de um primeiro Relatório da ENCNB e de uma proposta de revisão da mesma.

2. A ENCNB, que vigora desde 2001 e até 2010, estabelece a realização de uma avaliação de três em três anos, com base em contribuições sectoriais e prevê a sua revisão em 2010.

O Relatório agora enviado ao CNADS para parecer abrange o período entre 2001 e 2008 e nele se refere que é apresentado com *“um atraso relevante face ao previsto”* e constitui *“a primeira avaliação realizada sobre o seu estado de execução”*.

3. O presente Relatório de avaliação é o primeiro tornado público e submetido a parecer em oito anos ¹ pelo que não pode o CNADS deixar de registar a falta dos procedimentos de avaliação previstos na própria ENCNB², conforme referido no Ponto

¹ Ao invés dos relatórios trienais previstos na ENCNB, facto bastas vezes assinalado pelo CNADS designadamente na Sessão Pública de 21 de Janeiro de 2005, para apresentação prévia de um “Plano de Acções do ICN para a implementação da ENCNB 2005-2007.

² Vide a propósito o Relatório do Tribunal de Contas nº 36/08 – 2ª S, Processo nº 28/07- AUDIT onde pode ler-se: “94. Nunca foi realizada a avaliação trienal da execução da ENCNB, inexistindo qualquer relatório nesse domínio. As entidades (...) não formularam recomendações e/ou medidas correctivas com vista ao aperfeiçoamento da ENCNB, situação que decorre, naturalmente, da inobservância do respectivo acompanhamento e avaliação (...)” e “96 A ausência de acompanhamento, avaliação e revisão da execução da ENCNB compromete seriamente a eficácia deste instrumento estratégico e impossibilita a apreciação da boa aplicação dos dinheiros públicos na correspondente actividade de conservação da natureza e da biodiversidade.”.

40 da Estratégia, aprovada pela **Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001 de 11 de Outubro**, que se recorda:

“40 - Avaliação: A execução da presente Estratégia, nas suas múltiplas vertentes, deve ser alvo de avaliação de três em três anos, com base num relatório elaborado com as contribuições sectoriais dos diferentes ministérios, sob coordenação do ICN, e a adoptar pela Comissão de Coordenação Interministerial, mediante parecer prévio do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável.

A contribuição dos diferentes ministérios para este processo de avaliação incluirá uma referência expressa sobre a adequação ou necessidade de revisão dos instrumentos de planeamento estratégico sectorial existentes, bem como sobre a pertinência da elaboração de planos de acção adicionais.”

E ainda: “Por outro lado, a avaliação a fazer deve apoiar-se, sempre que possível, na análise de indicadores que permitam aferir, com alguma objectividade, a evolução da situação das espécies, dos habitats e dos ecossistemas, bem como a eficácia dos planos e programas aplicados.

Paralelamente, a avaliação deve convergir para a formulação de recomendações destinadas a aperfeiçoar a execução da Estratégia, sempre que possível indicando as medidas adequadas que importa adoptar, rever ou incrementar tendo em vista a prossecução dos objectivos visados”.

4. O CNADS optou por centrar os comentários ao Relatório em aspectos que considera fundamentais já que, mais do que apreciar em pormenor, nesta fase tardia de avaliação, a informação reportada, importa reflectir sobre o conteúdo e coerência da própria ENCNE e os aspectos institucionais associados à sua execução e acompanhamento, tendo em perspectiva a futura evolução da ENCNE, cuja revisão aprofundada está prevista para 2010.

5. O CNADS considera que *grosso modo* a avaliação de uma ENCNB, deve incidir sobre quatro vectores fundamentais: i) a conservação da natureza *strictu sensu*; ii) a sustentabilidade económica e social da conservação do património natural³; iii) a consolidação, coerência e eficácia do seu edifício normativo; iv) a articulação, cooperação e integração nacional, comunitária e internacional.

6. Releva, para a presente análise, recordar o conceito de conservação da natureza expresso na Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87 de 7 de Abril, Artº 5º, nº 2 alínea f)): “*Conservação da Natureza é a gestão da utilização humana da natureza de modo a viabilizar de forma perene a máxima rentabilidade compatível com a manutenção da capacidade de regeneração dos recursos vivos*”.

7. O processo de avaliação beneficiária, no entender do CNADS, se tivessem sido ultrapassadas e colmatadas carências estruturais, face aos próprios pressupostos de avaliação, em especial:

i) A inexistência funcional durante este período da Comissão de Coordenação Interministerial⁴, da qual resulta prejudicada a visão e acção transversal e intersectorial sobre o território e a gestão do património natural em todas as suas vertentes, incluindo a económica e social.

ii) A ausência de indicadores que permitam a avaliação preconizada pela ENCNB, nomeadamente no domínio do estado de conservação das espécies, habitats e património paisagístico.

Refira-se, a título de exemplo, que na síntese do Relatório sobre o actual estado de conservação das espécies e habitats de importância comunitária e dos resultados do Livro Vermelho dos Vertebrados de Portugal, os peixes dulciaquícolos e migradores são indicados como o grupo globalmente mais ameaçado, exigindo por isso particular atenção; constata-se, porém, não ser feita referência ao Programa Nacional de

³ Pressupondo a integração e coordenação intersectorial, condição *sine qua non* para a sua eficácia.

⁴ Vide a propósito o Relatório do Tribunal de Contas nº 36/08 – 2ª S, Processo nº 28/07- AUDIT

Barragens cuja implementação poderá criar impactos negativos significativos sobre essas populações ⁵.

8. O Relatório refere, no entanto, que foi incluída informação significativa quanto ao estado de conservação de espécies e habitats de interesse comunitário que ocorrem em Portugal, recorrendo a documentos como o Relatório de Aplicação da Directiva Habitats (2008) e o Livro Vermelho dos Vertebrados de Portugal (2005).

9. Pode ler-se no Relatório que *“apesar de referido na ENCNB (...) a avaliação a fazer deve apoiar-se, sempre que possível, na análise de indicadores que permitam aferir, com alguma objectividade, a evolução da situação das espécies, dos habitats e dos ecossistemas, bem como a eficácia dos planos e programas aplicados, (...) não foi possível na presente avaliação adoptar este procedimento,”* e ainda que *“tal facto decorre sobretudo da falta de utilização de indicadores de biodiversidade e de avaliação da eficácia no contexto dos planos, projectos e acções desenvolvidos, associados à presente ENCNB. Trata-se de uma prática que ainda não é corrente em Portugal, situação que importa inverter com a máxima urgência.”*

10. Tal como sublinhado anteriormente pelo CNADS⁶, a ausência de definição de indicadores de avaliação do desenvolvimento da ENCNB condiciona o processo de avaliação, reduzindo-o a um conjunto de informações difusas, em certos casos com conteúdos marginais aos objectivos da Estratégia. Esta carência gera dificuldades na própria gestão da ENCNB e da actividade das entidades coordenadoras, para além de outros factores de ordem institucional, o que constitui um factor limitativo num processo de carácter sistémico.

11. O CNADS reitera que o Relatório muito beneficiaria se incluísse um conjunto de informação e de indicadores tais como áreas não classificadas, para além da referência a habitats de interesse comunitário, zona costeira e fauna não coberta pelo Livro Vermelho dos Vertebrados de Portugal.

⁵ Vide Reflexão Preliminar sobre o Relatório Ambiental do Programa Nacional de Barragens com Elevado Potencial Hídrico, CNADS, 12 de Dezembro de 2007.

12. É patente no Relatório que os objectivos da ENCNB estão longe de ser atingidos, pondo em evidência dificuldades de acompanhamento designadamente de compromissos internacionais assumidos, tais como travar a perda de biodiversidade no espaço europeu até 2010, incluindo o património nacional que o integra e ao Estado Português compete gerir.

13. Por outro lado, as conclusões gerais do Relatório destacam a necessidade de aquisição de conhecimento, bem como da definição e implementação de um Programa Nacional de Vigilância e Monitorização, cuja identificação desde o início de vigência da ENCNB teria contribuído para a sua melhor execução e acompanhamento.

14. Neste contexto considera o CNADS que deverá ser dada, no futuro, uma atenção especial à identificação atempada de lacunas, com vista à sua correcção, quer pelos benefícios inerentes, quer para melhor avaliar a bondade das medidas propostas na ENCNB.

Da metodologia

15. O Relatório refere a realização de uma reunião da CCI, a 24 de Outubro de 2008, na qual foi definida a metodologia relativa à elaboração do Relatório, aproximadamente 5 anos após o prazo previsto para a sua apresentação .

A informação recolhida inclui dados incluídos nos Planos e Relatórios de Actividades do ICNB, nos Relatórios Nacionais de Aplicação da CDB, no Relatório Nacional de Aplicação da Directiva Habitats e nos Relatórios de Estado do Ambiente.

16. Apesar de reconhecer o papel essencial desempenhado pela sociedade civil na concretização de algumas acções previstas na ENCNB, o Relatório refere tão somente que foi colocada no portal do ICNB informação acerca da sua elaboração, expressando o interesse em receber contributos de ONGA, associações técnico-profissionais, bem como do público em geral.

⁶Vide Parecer sobre a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, CNADS, 19 de Junho de 2001.

17. Reconhecendo embora a necessidade de uma atitude pró-activa dos vários interessados e da sociedade civil em geral, o CNADS considera que teria sido desejável reforçar a recolha de informação e estimular a participação através do envolvimento directo dos actores ligados a actividades de conservação da natureza, designadamente Municípios, Universidades, Institutos Politécnicos, ONGA, outras ONG, Associações representativas da actividade económica e Associações técnico-profissionais.

18. Neste contexto urge promover uma ligação efectiva, coordenada e integrada com o sector da investigação científica, para um melhor conhecimento dos processos naturais e dos impactos de natureza antropogénica, orientada para os diferentes descritores da conservação da natureza e biodiversidade, aptos a sustentar a escolha de indicadores e à monitorização dos parâmetros relevantes, não restringindo a informação à mera reedição dos “Livros Vermelhos”.

Da Conservação da Natureza “*strictu sensu*”

19. Do ponto de vista formal e factual a ENCNB tem por objectivo primordial dar cumprimento ao postulado na Lei de Bases do Ambiente: a preservação dos principais ecossistemas, espécies e habitats de Portugal, ou seja, do património natural e paisagístico, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável. Pese embora o facto de a cobertura territorial ter sido alargada e consolidada no período a que o Relatório diz respeito, o que se regista como positivo, algumas questões relevantes carecem de resposta, em particular:

- i) Apesar da informação disponível relativamente ao estatuto de conservação de espécies, habitats e ecossistemas prioritários, qual a consequência sobre a gestão corrente e os planos de investimento que assegurem a adequada gestão desses mesmos recursos naturais?
- ii) Como integrar essa informação de modo dinâmico num sentido que favoreça, a par da gestão, a informação, participação e envolvimento em acções de conservação?

- iii) Como avaliar a consistência dessa informação e, conseqüentemente, proceder à incorporação dos dados relevantes nos sistemas de indicadores e programas de monitorização que possam ser igualmente úteis para a aferição do desenvolvimento da própria ENCNB?

No Relatório e na execução da ENCNB para o período em causa torna-se difícil aquilatar os resultados, pois tal informação, requerida para uma avaliação objectiva, não é incluída.

20. Regista-se, ainda, a carência de informação sobre a conservação em meio marinho, particularmente relevante tendo em conta a dimensão, importância e diversidade biológica das áreas marinhas sob jurisdição nacional (Zona Económica Exclusiva e zonas costeiras do Continente e das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, Plataforma Continental), para além das implicações da adopção da Estratégia Nacional para o Mar, bem como da Política Marítima Europeia e da Directiva que adopta a Estratégia Marinha Europeia. Convirá, no futuro, colmatar esta carência, sem descurar a integração de instrumentos como o PN POT e a Rede Nacional de Áreas Marinhas Protegidas.

Da estruturação normativa

21. O CNADS regista o esforço feito no sentido da consolidação normativa através do novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e Biodiversidade. Considera, contudo, que o desiderato de um novo modelo de gestão do Património Natural, verdadeiramente participado pela sociedade, continua a ser uma prioridade, pois nem sempre têm sido asseguradas condições para uma gestão aberta, mobilizadora e participada ao nível das áreas protegidas, com vista ao envolvimento das populações e demais *stakeholders* na gestão e valorização do Património Natural.

22. Os novos desafios da Conservação da Natureza e da Biodiversidade não têm certamente como único actor o Estado (sem que este abdique do seu papel central), como postulou o novo Regime Jurídico da Conservação da Natureza e Biodiversidade.

23. Seria desejável que a informação contida no Relatório fosse complementada com dados sobre as acções de conservação da natureza e da biodiversidade levadas a cabo

pela sociedade civil, designadamente a relativa a projectos financiados por fundos comunitários ou por outras fontes, em especial quando executados em parceria com o ICNB.

24. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, enquanto repositórios de uma imensa biodiversidade, deveriam ter igualmente merecido uma atenção particular no Relatório, já que, no quadro dos respectivos estatutos político-administrativos, lhes cabe participar e contribuir de modo permanente e activo no desenvolvimento da ENCNB.

Da vertente de sustentabilidade

25. A informação disponível no Relatório não permite avaliar objectivamente resultados ou tendências da vertente de sustentabilidade da promoção do património natural, da construção de alternativas económicas às populações residentes no Sistema Nacional de Áreas Classificadas ou da redução da dependência do Orçamento de Estado nas tarefas da conservação da natureza. É o caso de áreas como a do turismo de natureza, da agricultura biológica e dos produtos agro-pecuários com certificação de origem, que poderiam contribuir para a valorização sócio-económica do património natural nacional.

26. O CNADS recomenda, no futuro, a adopção de medidas que permitam minorar as carências verificadas e a falta de informação sobre aspectos fundamentais e estruturantes, visando a promoção do património natural como mais valia e factor de desenvolvimento e coesão social, sem dúvida um desafio para as políticas de terceira geração em matéria de Conservação da Natureza.

Sobre a Execução das 10 Opções Estratégicas

27. O Relatório refere que em muitas das 10 opções estratégicas não se atingiram, em grande parte, os objectivos pretendidos e recomenda uma tentativa de colmatar as diversas lacunas até ao final da vigência da ENCNB, ou seja até 2010, o que, dada a dimensão e complexidade da tarefa, obriga a um esforço considerável, que deveria ser aproveitado para a preparação da metodologia e a identificação das capacidades e meios requeridos para assegurar, em tempo útil, a revisão da Estratégia, envolvendo todas as partes interessadas.

28. Reconhece ainda o Relatório a inexistência de instrumentos que permitam aferir, de forma objectiva, o resultado dos investimentos efectuados para promoção e valorização das Áreas Protegidas. Nessa medida, considera o CNADS que deveria ser assegurada a aplicação dos critérios de aferição necessários ao acompanhamento e à execução da ENCNE após-2010.

29. O Relatório evidencia que as dificuldades na aplicação da ENCNE reflectem a necessidade de melhorar a articulação entre as entidades da administração pública envolvidas na execução da Estratégia. No entender do CNADS esta é uma das medidas a que se deveria dar a máxima atenção até 2010, já que dela depende a transversalidade e compromisso interministerial essencial à sua adequada execução.

30. Considera ainda o CNADS que seria oportuno clarificar qual o modelo de Desenvolvimento Económico, Social e de Sustentabilidade para a Conservação da Natureza e a Biodiversidade em Portugal, em particular no contexto do Sistema Nacional de Áreas Classificadas bem como os ajustamentos institucionais requeridos.

Da vertente internacional

31. Regista-se o esforço feito no cumprimento dos compromissos ao nível da União Europeia e, em especial da consolidação da Rede Natura 2000, pese embora esta ainda apresente problemas de gestão semelhantes, aliás, aos inerentes às Áreas Protegidas.

Não pode o CNADS deixar de enfatizar a oportunidade de se estabelecer a articulação com o PNPT e com a Estratégia Nacional para o Mar, dando a necessária importância à vertente Atlântica de Portugal.

32. Por outro lado, não foi plenamente concretizado o princípio da cooperação enunciado na ENCNE, em especial o reforço da cooperação e iniciativas comuns no âmbito da CPLP em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade, ainda que estejam a decorrer negociações com o objectivo de reforçar esta componente, nomeadamente no respeitante a assuntos do Oceano.

Conclusão

33. A informação incluída no Relatório, não permite aferir da bondade das opções estratégicas e da execução das medidas e acções previstas na ENCNB.

34. O Relatório ressalta a carência de articulação entre as entidades envolvidas na execução da Estratégia e os interessados, que afecta ou põe em causa a sua execução, situação que requer medidas correctivas a definir em 2010, de forma a que possam vir a constituir uma base de trabalho para a revisão da Estratégia.

35. O CNADS recomenda, pois, que os factores limitativos detectados na execução da ENCNB, em especial os de natureza institucional, sejam objecto de reflexão pelas entidades competentes e pelos interessados, com o objectivo de melhorar a situação para que a ENCNB revista venha a ser implementada de forma eficaz e integrada.

36. O CNADS reitera a necessidade de um efectivo compromisso e responsabilidade ao nível do envolvimento e coordenação interministerial, designadamente através da CCI, gerando um processo efectivamente mobilizador, responsável e participado, assegurando, designadamente, a partilha atempada de informação entre as instituições responsáveis e a sociedade civil.

37. Como o Relatório reconhece, ficou-se aquém do cumprimento dos objectivos da ENCNB, o que requer especial atenção na preparação da revisão da Estratégia em 2010, face aos desafios estruturantes que se colocam em matéria de conservação da natureza e biodiversidade no contexto de um desenvolvimento sustentável, tendo em conta o estado de conservação do ambiente terrestre, hídrico e marítimo e os impactos de actividades de origem antropogénica.

38. Igualmente se sublinha que a importância da ENCNB exige o cumprimento das obrigações fundamentais nela inscritas, por parte das entidades responsáveis pela sua implementação e, em particular, no que diz respeito ao cumprimento de calendários e definição e aplicação de indicadores que permitam, com regularidade, aferir do seu progresso.



39. Recomenda, ainda, o CNADS que o processo de avaliação constitua o início de uma profunda reflexão e debate nacionais sobre a visão, desafios e objectivos após 2010, numa perspectiva evolutiva, integrada nos contextos comunitário e internacional, tendo em vista consensos em torno de objectivos e medidas que permitam mobilizar o apoio e participação alargados, essenciais ao sucesso da ENCNB.

40. Neste contexto o CNADS recomenda que seja concedida especial atenção à avaliação e identificação das medidas institucionais para uma implementação adequada da ENCNB, mediante a acção coordenada dos ministérios, outras entidades envolvidas, incluindo as da sociedade civil, no respeito dos princípios da participação, transparência e responsabilidade colectiva.

[Aprovado por unanimidade na reunião ordinária de 7 de Julho de 2009]

O Presidente

Mário Ruivo