



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)

Comentários Preliminares sobre o “Relatório Final sobre o Financiamento da Rede Natura 2000”

(Emanado Grupo de Trabalho do artigo 8.º da Directiva Habitats)

1. Na Generalidade

1.1. O Relatório final sobre o financiamento da Rede Natura 2000 é claro, colocando as questões num contexto realista, apresentando linearmente as alternativas e as possíveis fontes para o futuro financiamento, quer para a instalação e infra-estruturas quer para a gestão.

1.2. O documento refere com clareza que a Rede Europeia Natura 2000 é da responsabilidade conjunta do Estado Membro e da União Europeia, mas afirma que “o artigo 8.º da Directiva Habitats reconhece o encargo financeiro que a Rede Natura 2000 pode representar para os Estados-Membros que possuem uma maior concentração de espécies e habitats, e prevê o co-financiamento comunitário de medidas necessárias para o estabelecimento e a gestão corrente da Rede Natura 2000”.

Mais adiante, no ponto 5.1 aponta para um financiamento pela UE “até 85%”, referindo, ainda, (ponto 6.1) que “se um instrumento de financiamento (como o Regulamento de base do Desenvolvimento Rural) fosse alterado de modo a incluir os objectivos da Rede Natura 2000, a repartição dos recursos pelos Estados Membros deveria reflectir os encargos relativos com a gestão da Rede Natura 2000. Uma forma óbvia de o fazer consistiria na repartição das verbas proporcionalmente à parte relativa da superfície total dos sítios da Rede Natura situada no território de cada Estado-Membro ou região.”

No mesmo ponto é, ainda, expresso que “pode ser necessário ter em conta outros factores, como, por exemplo, o tipo de habitats, a natureza da propriedade, o grau de ameaça à sobrevivência do sítio, etc.”

1.3. Em relação a este ponto, seria consequente que a parte portuguesa referisse o risco acrescido que representa a fragilidade do recurso **terra** em Portugal, o mais fraco da Europa do Sul, face aos riscos de desertificação, às carências de água e à sua qualidade. Apenas a título de exemplo apresentam-se os quadros seguintes:

Quadro I

Qualidade da terra (solo, declive e clima): dados por países da Europa do Sul (inclui apenas o Sul de França) Programa CORINE. "soil erosion risk and important land resources"

País	Qualidade alta		Qualidade moderada		qualidade baixa		Área sem dados	
	Km ²	%	km ²	%	km ²	%	Km ²	%
França (Sul)	10 456	6	51 546	27	85 690	45	42 469	22
Itália	93 351	31	78 672	26	117 772	39	11 483	4
Grécia	24 919	19	23 394	18	75 775	57	7 903	6
Espanha	35 286	7	149 026	30	292 586	59	20 619	4
Portugal	7 214	8	22 236	25	58 475	66	1 003	1
UE do Sul	171 226	14	324 874	27	630 298	52	83 477	7



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)

Estes resultados estão de acordo com os disponibilizados pelo ex-CNROA (Anónimo, 1965 e 1980), que consideram ter Portugal apenas 26% de solos com capacidade de produção agrícola, dos quais menos de 11% de boa qualidade. De entre os restantes, 74%, normalmente apontados como de aptidão florestal, e que são classificados na classe E, deveriam, na maioria dos casos, ser considerados como reserva.

De facto, qualquer que seja o critério utilizado para a classificação da qualidade de uso, a realidade é que apenas 5 a 6 % das "terras" em Portugal se podem cultivar sem limitações, e com limitações crescentes poderão cultivar-se até cerca de 30%. As limitações e os riscos aumentam consideravelmente sempre que se ultrapasse os 15%, sendo solos com baixas produções sempre que não se tratar de produções especiais como, por exemplo, o vinho do Porto.

Quadro II
Risco potencial de erosão dos solos, dados por países da Europa do Sul
(incluindo apenas o Sul de França) (Giordano *et al.*, 1991 e 1992)

País	Alto risco		risco moderado		risco baixo		área sem dados	
	km ²	%	km ²	%	km ²	%	km ²	%
França (Sul)	16 355	9	37 900	20	93 443	49	42 469	22
Itália	82 348	27	85 211	28	122 416	41	11 483	4
Grécia	57 414	43	27 436	21	27 027	21	20 113	15
Espanha	202 101	41	205 157	41	69 662	14	20 598	4
Portugal	61 120	68	21 890	25	4 918	6	1 000	1
UE do Sul	419 338	35	377 594	31	317 466	26	95 477	8

Como se constata da análise dos Quadros I e II, Portugal é um dos países europeus de mais fracos recursos em solo e que, simultaneamente, apresenta o maior risco de degradação por erosão, principal causa de desertificação na Europa.

Mesmo que se tenha em consideração a protecção da floresta e de outra vegetação permanente, e apesar da enorme área florestal do nosso país, o panorama não se altera muito. Os mesmos autores (Giordano *et al.*, 1991 e 1992) ao estudarem os riscos actuais de erosão, verificaram que, mesmo com a protecção da floresta e dos incultos, Portugal continua a ser o país europeu com maior risco de degradação do solo.

A variabilidade inter-anual, quanto à quantidade de precipitação e quanto à sua distribuição sazonal é muito elevada, com valores de precipitação nos anos chuvosos a ultrapassar três vezes os valores da precipitação em anos secos.

A análise das séries climatológicas da temperatura do ar e da precipitação em Portugal Continental permite concluir que há uma tendência para o aumento dos valores da temperatura média anual à superfície, bem como um decréscimo significativo da precipitação na Primavera (Quadros III e IV), devida, fundamentalmente, à redução da precipitação no mês de Março (Espírito Santo, 1997).



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)

Quadro III
Variação em cada Época do ano da Precipitação em Portugal,
nos períodos de 1931/60 e 1961/90

	1931/1960	1961/1990	Variação	
	(mm)	(mm)	(%)	(mm)
Outono	241,1	254,3	+ 6	+ 13,2
Inverno	368,6	391,8	+ 6	+ 23,2
Primavera	275,3	222,6	- 19	- 52,7
Verão	56,1	59,4	+ 6	+ 3,3
Anual	941,1	928,1	- 1	- 13,0

Quadro IV
Variação, em percentagem, dos valores Médios da Precipitação em cada Época do ano do trinténio
de 1961/1990 em relação a 1931/1960, por Regiões

REGIÕES	OUTONO	INVERNO	PRIMAVERA	VERÃO	ANUAL
Minho Douro Litoral	+ 5,6	+ 15,4	- 6,9	- 0,7	+ 5,5
Trás-os-Montes Alto Douro	- 1,3	- 2,4	- 21,9	- 0,7	- 7,6
Beira Interior	- 1,9	+ 1,6	- 27,1	+ 11,8	- 7,3
Beira Litoral	+ 6,8	+ 6,1	- 15,7	- 2,0	- 0,5
Estremadura	+ 13,4	+ 7,7	- 16,6	+ 27,5	+ 2,8
Ribatejo	+ 15,3	+ 15,4	- 17,6	+ 32,0	+ 6,0
Alentejo	+ 11,9	+ 5,4	- 22,7	+ 36,5	- 0,6
Algarve	+ 22,7	+ 26,6	- 21,0	+ 54,4	+ 11,6
Portugal	+ 5,5	+ 6,3	- 19,1	+ 5,9	- 1,4

A agravar a situação, Espírito Santo (1997) mostra que nas regiões do Alentejo e, em especial, da Beira Interior, existe uma sequência de Primaveras consecutivas mais secas a partir de 1964, tendência esta mais acentuada a partir de 1972, com grande número de anos seguidos com pluviosidades inferiores à média.

Estes dados apontam para uma variação climática no sentido de aumentar o período de carência hídrica, com o período seco a iniciar-se mais cedo, e para um aumento do risco de erosão devido ao aumento da probabilidade de ocorrência de chuvas fortes em Outubro, com o solo sem coberto vegetal protector.

Corte-Real & Câmara (1996), verificaram que a redução da precipitação estava relacionada com a diminuição da frequência da ocorrência de determinadas sinópticas, tendo levantado a possibilidade da existência de alterações na circulação geral da atmosfera, conducentes a uma migração sistemática para Norte das trajectórias dos sistemas depressionários.

Igualmente se verifica a extrema fragilidade do nosso sistema produtivo, com o menor rendimento dos empresários e com uma dimensão da propriedade média manifestamente baixa em relação ao resto da Europa (Quadro V).



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)

Quadro V

Rendimento por Empresário Agrícola, Área da empresa e rendimento por hectare (*Economic Size Unit*). Dados retirados de “European Agriculture Entering the 21st Century”. European Commission. Directorate-General for Agriculture, October 2002

País	89/90			1993			1995			1997		
	Unidade económica por agricultor	Ha por agricultor	Unidade económica por ha	Unidade económica por agricultor	ha por agricultor	Unidade económica por ha	Unidade económica por agricultor	ha por agricultor	Unidade económica por ha	Unidade económica por agricultor	Ha por agricultor	Unidade económica por ha
Bélgica	28,2	15,8	1,78	39,1	17,6	2,22	42,6	19,1	2,23	46,9	20,6	2,28
Dinamarca	37,3	34,2	1,09	48,7	37,1	1,31	51,7	39,6	1,31	57,2	42,5	1,34
Alemanha	18,3	26,1	0,70	26,3	28,1	0,94	28,0	30,3	0,92	32,4	32,1	1,01
Grécia	4,4	4,3	1,02	6,2	4,3	1,44	6,1	4,5	1,36	5,8	4,3	1,35
Espanha*	5,6	15,4	0,36	8,3	17,9	0,46	8,6	19,7	0,44	10,6	21,2	0,50
França	23,7	30,5	0,78	29,2	35,1	0,83	31,3	38,5	0,81	35,3	41,7	0,85
Irlanda*	11,6	26,0	0,45	15,0	26,8	0,56	16,5	28,2	0,59	18,7	29,4	0,64
Itália	7,5	5,6	1,34	7,6	5,9	1,29	7,5	5,9	1,27	8,0	6,4	1,25
Luxemburgo	22,8	31,8	0,72	29,1	37,4	0,78	30,0	39,7	0,76	35,0	42,3	0,83
Holanda	51,6	16,1	3,20	69,1	16,8	4,11	78,9	17,7	4,46	84,1	18,6	4,52
Austria	-	-	-	-	-	-	11,1	15,4	0,72	11,6	16,3	0,71
Portugal	3,9	6,7	0,58	5,0	8,1	0,62	5,4	8,7	0,62	6,5	9,2	0,71
Finlândia	-	-	-	-	-	-	15,5	21,7	0,71	23,5	23,8	0,99
Suécia*	-	-	-	-	-	-	23,1	34,5	0,67	22,8	34,7	0,66
Reino Unido*	35,4	67,9	0,52	38,0	67,3	0,56	42,6	70,1	0,61	47,7	69,3	0,69
UE – 15	-	-	-	-	-	-	14,9	17,4	0,86	16,7	18,4	0,91
UE – 12	11,4	15	0,76	14,3	16,3	0,88	14,9	17,2	0,87	16,7	18,2	0,92

A situação portuguesa é mais agravada porque Portugal é o país que recebe a mais baixa ajuda directa dos países da UE. De facto, os agricultores portugueses recebem cerca de 2000 Euros por ano, enquanto a média europeia é de 6000 Euros, e os países que recebem mais ajudas directas por agricultor são os que têm mais rendimento devido ou à fertilidade do solo, ou à estrutura fundiária ou à conjugação desses dois factores.

Este quadro suscita interrogações sobre como será possível conseguir medidas eficazes de implementação para uma gestão eficaz da Rede Natura 2000. Porque, em princípio, **quem gere deve também conservar.**

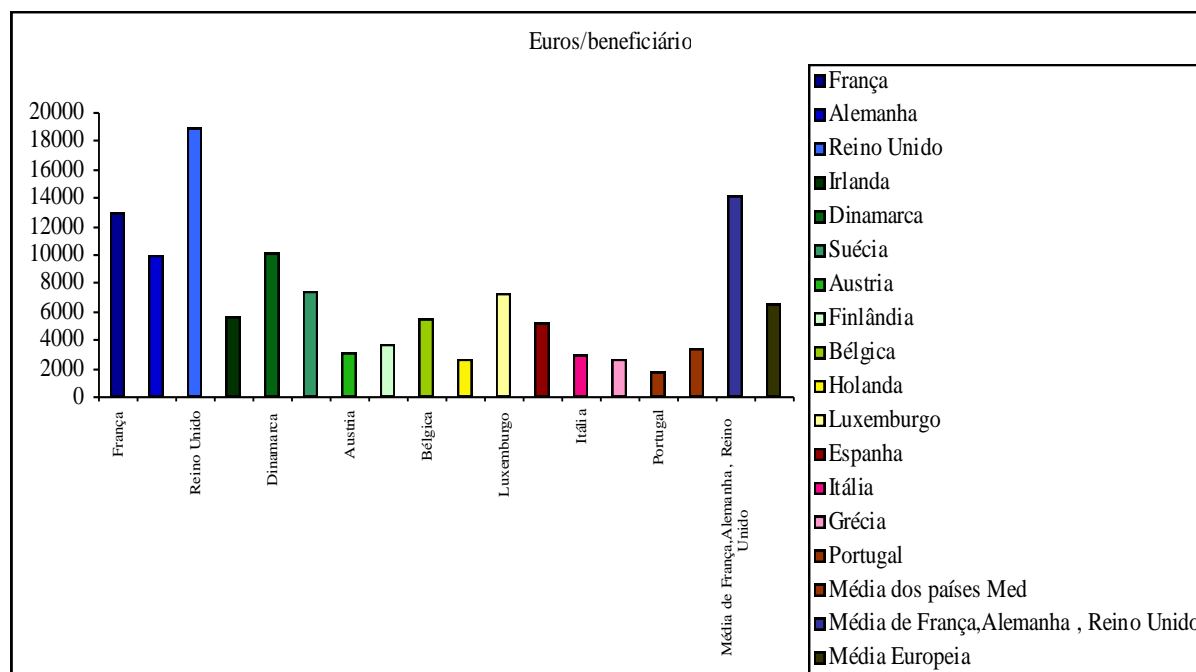
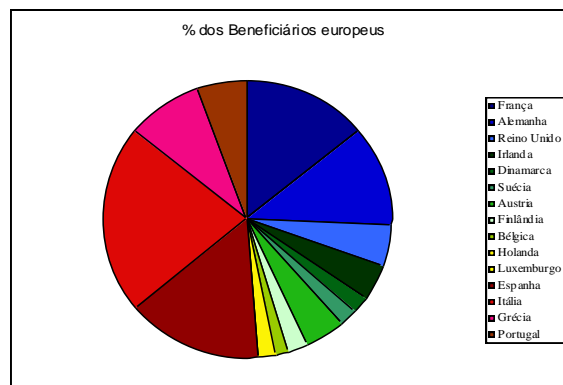
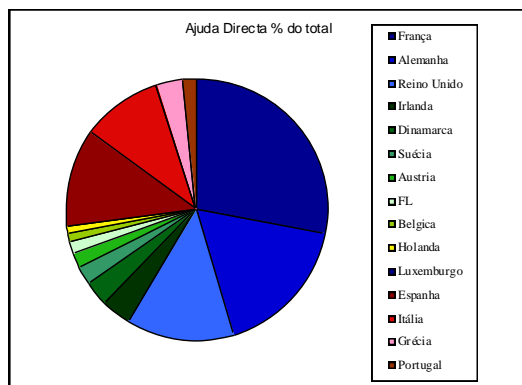
De notar, que as estimativas de custo, consideradas como sub-estimadas, apontam para 2.800 a 8.800 milhões de euros por ano, a que correspondem despesas de 46 a 146 Euros por ha e ano, o equivalente para um agricultor inglês (que já recebe do 1º pilar cerca de 18000 euros) de um aumento médio de rendimento (se incluído na Rede Natura, e considerando que 50% será gestão para o agricultor) de mais 1610 a 5110 euros (média de 3290 Euros), enquanto um agricultor português, que recebe de ajudas directas apenas 2000 euros, irá auferir 207 a 657 (média de 423 euros).

A distribuição das verbas do 1º pilar ao longo da Europa denota enormes desequilíbrios, como se pode verificar nos gráficos juntos.



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)



Por outro lado, e de acordo com as estimativas apresentadas por Portugal, para as despesas da Rede Natura (Quadro 3.2 do Relatório Final), os 268.520 milhares de Euros que se estimam para as despesas de Portugal, correspondem a cerca de 13 euros por ha e por ano, o que se afigura uma verba perfeitamente irrisória em relação às estimativas de 94 euros por ha e ano (5700 milhões de euros para os 60 500 000 ha) e à média das estimativas apresentadas pelos outros países – 55 euros por hectare e ano. Sobretudo, **quando Portugal é um “contribuinte líquido” em biodiversidade.**

De facto, a **estimativa dos custos globais de conservação**, que é apresentada no Quadro 3.2 do Relatório, merece algum reparo no que diz respeito a Portugal. Com efeito, desconhecendo os



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)

critérios que estiveram na base do cálculo, não é possível saber se poderão constituir uma boa base de trabalho ou não. No entanto, há que chamar a atenção para a desproporção entre os montantes avançados para Países com a mesma área geográfica que o nosso, como sejam a Áustria, a Grécia e a Holanda. *Há que ver que o que conta para a estimativa dos custos deve ser a área, o tipo de conservação e o factor humano e não o número de sítios.*

Por outro lado, Portugal apresenta enorme variação geológica e geomorfológica: desde granitos (ricos em alumínio e sílica) até gabros (ricos em magnésio, cálcio e ferro) e mesmo rochas ultrabásicas (tóxicas pelos metais pesados), passando pelos dioritos (ricos em alumínio, sílica e sódio); desde os quartzitos (praticamente só sílica) até aos anfíbolitos (ricos em magnésio e ferro), passando pelos xistos e micaxistos (semelhantes a granitos); desde as areias soltas e arenitos (praticamente só sílica), até aos calcários (só carbonato de cálcio), passando pelas margas (mistura de calcário e argila), até às aluvionares mais ou menos argilosas, mais ou menos salinas.

Apresenta, por outro lado, enorme variação climática com chuva variando de mais de 3000 mm no Gerez (3 m³ de água m⁻²), a menos de 400 mm no vale do Guadiana (0,4 m³ de água m⁻²), com temperatura média variando de menos de 7,5° C nas Penhas da Saúde, até mais de 18° C no Algarve; com geada frequente (mais de 30 médias anuais) como na Terra Fria Trasmontana, até ausência de geada como na Costa Sudoeste Alentejana, com mais de 90% de humidade relativa na zona costeira Norte até menos de 60% na Terra Quente Trasmontana.

1.4. Em suma, dispondo de influências Euro-Siberiana, Atlântica, Mediterrânica, Continental, Marítima (Macaronésica) e Montanhosa, nos mais distintos substratos, e detendo uma área classificada como Rede Natura, dentro da média da União Europeia, o que tem constituído matéria controversa e de consequências imprevisíveis para a conservação da biodiversidade, justifica-se que sejam extraídas algumas conclusões e recomendações com base num elenco de pressupostos.

2. Em conclusão

2.1. Assim, face ao que se deixa exposto, e tendo em conta a Opção ou Opções a escolher, deve ser tido em linha de consideração que:

- A actual situação da Política Agrícola Comum e as suas consequências quanto ao Ambiente e à Justiça Social, em especial face à situação acima descrita para Portugal, que exige a participação dos Agricultores e das suas Associações;
- Os 10 Princípios básicos aprovados pelos EEAC, em especial os 4º, 5º, 6º, 8º e 10º⁽¹⁾, em que a multifuncionalidade deve ser a base da conservação da diversidade biológica e da manutenção da agricultura em zonas deprimidas e de risco, como é na generalidade Portugal, o que reforça o envolvimento dos agricultores e das suas associações, isto é, a 1ª Opção reforçada com a Modelação Obrigatória (EEAC, 2002-

⁽¹⁾ Declaração e Relatório apresentado pelos *European Environmental Advisory Councils* ao Conselho e à Comissão, “**A Sustainable Agricultural Policy for Europe**”, Outubro 2002.



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)

Towards Sustainable Agricultural Policies for Europe. Report by the Agricultural Working Group of European Environmental Advisory Councils);

- A existência em Portugal de mais de 1 000 000 hectares de incultos e de improdutivos, que não irão ser abrangidos pela desenvolvimento rural e que necessitam de outro instrumento como seria o reforço do Life-Natureza simplificado e orientado especialmente para as zonas deprimidas e para o abandono de terras agrícolas e florestais.

2.2. Nestes termos, seria de recomendar:

- a simplificação dos mecanismos com vista a facilitar a integração da Conservação da Natureza e da Rede Natura nos mecanismos de apoio à Agricultura Europeia;
- a urgente revisão dos custos associados a Portugal, que se considera estarem subavaliados, dadas a situação de elevado risco ambiental agravado pela previsível alteração climática e a situação preferencial em relação à restante Europa, em razão do “património em diversidade biológica e paisagem” que possuímos (riqueza em endemismos e habitats, muitos ainda não conhecidos, muitos ainda não classificados);
- contemplar a repartição de responsabilidades que, cabem respectivamente, à União Europeia e ao Estado-Membro nos custos globais da conservação;
- rever em alta os custos associados a Portugal;
- incluir no Regulamento dos outros fundos comunitários, em particular nos fundos dedicados à Agricultura e Desenvolvimento Rural, a integração prioritária da conservação da natureza e da Rede NATURA2000;
- assegurar que, no período de transição, o financiamento da Rede seja ajustado para iniciar uma verdadeira estratégia de conservação e gestão eficaz da Rede Natura 2000, implicando nisso os agricultores, as suas associações, as ONGs e, em especial, os Serviços da Administração Pública, directa e/ou indirectamente implicados.

2.3. Perante as três variantes de financiamento dos custos de conservação da Rede Natura 2000 que o documento apresenta (capítulo 5 do Final Report), a alternativa que se afigura mais favorável, quer aos objectivos de conservação, quer às condições do nosso país, seria a alternativa 2), isto é: privilegiar o LIFE+ como o instrumento dedicado à conservação da natureza e à Rede NATURA 2000, reforçando o seu financiamento (“crescimento *muito significativo*”). As razões, essencialmente fundadas na *praxis* comunitária, são as seguintes:

- Não faz sentido criar um fundo novo de carácter puramente “sectorial”, o que vai contra os procedimentos comunitários;
- A experiência de afectar a fundos com objectivos muito vastos (FEDER, FC) outros objectivos que podem gerar conflitos, não é, normalmente, boa; já que os novos objectivos são sempre preteridos em relação aos anteriores;



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)

- A integração da Rede NATURA 2000 nos instrumentos financeiros que suportam a PAC, só teria consistência, e no longo prazo, se houver garantias de que a eventual reforma da PAC fosse de tal forma profunda que os critérios de sustentabilidade fossem plenamente aplicados;
- A experiência da aplicação dos fundos comunitários leva a reçar que os impactes ambientais sejam apenas tomados em conta nos projectos co-financiados se os regulamentos forem taxativos, e por outro lado, o nível de financiamento dos fundos mais próximos da conservação da natureza, como o que cobre o desenvolvimento rural, não têm, até agora, apresentado um desempenho muito elevado.

Os critérios de financiamento que são explicitados na página 23 do documento em apreço afiguram-se adequados.

Bibliografia

- Anónimo, 1980 - **Carta de capacidade de uso do solo de Portugal. (1/1000000). Atlas do Ambiente.** Retirado da carta de capacidade de uso do solo do CNROA.
- Anónimo, 1989 - An assessment of the principles of soil protection in UK (3 vol.). **Final report DOE/NERC, contract PECD 7/2/45.** Inst. Terrestrial Ecology, Merlewood Res. Station. Grange-Over-Dands, Cumbria. (Cit. MacGrath, 1990).
- Corte-Real, J. & Camara, C. 1996- **Variabilidade e Alterações Climáticas em Portugal Continental.** Trabalho apresentado na "Reunião de especialistas sobre Reabilitação de Ecossistemas Florestais Degradados" realizada em Lisboa a 23 de Junho de 1996 (FAO, UE e Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e Pescas de Portugal).
- EEAC, 2002 - **Towards Sustainable Agricultural Policies for Europe.** Report by the Agricultural Working Group of European Environmental Advisory Councils.
- Espírito Santo, F., 1997 - **O clima de Portugal. Contribuição para o Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação.** Ministério do Ambiente, Instituto de Meteorologia. Portugal.
- Giordano, A; Bonfils, P; Briggs, D.; Sequeira, E.; Roquero, C. & Yassoglou, N. 1991. The methodological approach to soil erosion and important land resources evaluation of the European Community. **Soil Technology 4:** 65-77.
- Giordano, A (project leader); Bonfils, P.; Roquero, C.; Yassoglou, N.; Sequeira, E. & Peter D. (soil team); Briggs, D.; Redda, A & Kormoss, I. (climate and slopes team); Monsay, H & Maes, J. (data processing team); Chisci, G.; Gabriels, D; Mancini, F.; Noirfalise, A; Culleton, N.; Eerkens, C.; Reineger, P & Nychas, A. (collaboration); Briggs, D. & Cornaert, M-R. (coordination with other CORINE projects) *et al.* 1992. **CORINE Soil Erosion Risk and Important Land Resources in the Southern Regions of the European Community. An assessment to evaluate and map the distribution of land quality and soil erosion risk.** Ed. Commission of the European Communities.



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)

Kreuzhuber, G. & Reyniers, J., 2002- **“Increase money for Rural Development”, study on farming and environment recommends.** IP/02/1518, Brussels, 18 October 2002. (http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/ieep_en.htm)

[Documento elaborado com base nos contributos dos Conselheiros Professores Eugénio Sequeira e Victor Martins e em Comentários formulados na Reunião Extraordinária do CNADS de 25 de Março de 2003, não tendo sido possível submeter atempadamente à aprovação do Plenário do Conselho].

CNADS, 26 de Março de 2003

O Presidente

Mário Ruivo