**CONFEDERAÇÃO PORTUGUESA DAS**
**ASSOCIAÇÕES DE DEFESA DO AMBIENTE**

**Assunto:** Envio da posição da CPADA solicitada pelo CNADS

Vem a Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA), no âmbito da extraordinária relação institucional que a CPADA tem mantido com o CNADS ao longo dos anos, enviar o texto de resposta ao inquérito sobre a gestão de Áreas Protegidas.

Mais se informa que o texto que se anexa é um parecer conjunto que envolveu diversos contributos, envolvendo as seguintes pessoas:

Gertrudes Branco
Helena Moura
João Branco
João Caninas
Jorge Gouveia
José Caetano
Mário Benjamin
Miguel Serrão
Patricia Pissarra
Telmo Pereira

Sem outro assunto de momento

Com os melhores cumprimentos,

José Manuel Caetano
Presidente do Executivo da CPADA

*Secretariado: R. Bernardo Lima nº35, 2ºB – 1150-075 Lisboa*
*Endereço postal: Apartado 4101 – 1500-001 Lisboa*
*Tel.: 213561253, Fax: 213561253, email:cpada@cpada.pt / www.cpada.pt*

# Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

## Grupo de Trabalho sobre Áreas Protegidas

### Questionário dirigido a entidades interessadas na gestão de Áreas Protegidas

**Novembro 2020**

**Enquadramento**

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) está a desenvolver um trabalho sobre a gestão de áreas protegidas em Portugal. Como parte deste estudo, estamos interessados em conhecer as posições e propostas de todas as entidades envolvidas e interessadas na gestão das áreas protegidas.

Neste contexto, foi criado um grupo de trabalho, coordenado pelo Conselheiro João Joanaz de Melo, do qual fazem parte as Conselheiras e Conselheiros António Abreu, Vítor Aleixo, Rosário Alves, Maria Teresa Andresen, Miguel Bastos Araújo, João Ferrão, Emanuel Gonçalves, José Guerreiro, José Janela, Luísa Schmidt e Eugénio Sequeira.

O grupo de trabalho elaborou um questionário, com o objetivo de auscultar um leque alargado de entidades e de personalidades. As questões colocadas não terão idêntica relevância para todos, pelo que solicitamos o contributo de cada um nas matérias com as quais estejam mais familiarizados e envolvidos.

A resposta e contributo de todos são muito importantes para nós.

**Questionário**

1. Considera que os atuais modelos de gestão das áreas protegidas (AP) são genericamente adequados? Se não, quais as lacunas mais importantes e que modelos alternativos preconiza? (admite-se que haja modelos diferenciados para AP com diferentes características)?

Os modelos de gestão atuais estão desadequados à realidade e não conseguem fazer cumprir o propósito e objetivos para os quais foram criados, condicionado por limitações orçamentais, retirou a necessária proximidade entre os gestores e a comunidade ao ter eliminado as direções específicas por AP, dificultando o melhor acompanhamento e intervenção nestes territórios.

Terão obrigatoriamente se serem reajustados atendendo a que as áreas protegidas dizem respeito a biótopos muito diferentes, cada realidade deve ser adaptada a cada caso específico, não querendo dizer com isso, que não haja um modelo comum que permita uma coordenação geral transversal e mais facilitada.

O modelo que se deve seguir deve ser um modelo de participação alargada que englobe os principais atores: técnicos, parceiros estratégicos, proprietários, comunidade e decisores locais nas suas diferentes especificidades. Devendo para o efeito ser convocados os diferentes intervenientes na análise e construção das decisões tomadas. As áreas protegidas

apenas se poderão sedimentar e desenvolver se cativarem o sentido de valorização e pertença de todos os intervenientes.

O modelo da cogestão poderá dar resposta às lacunas existentes, sendo efetivamente participativo, no qual haja poder e capacidade efetiva de gestão, financiamento adequado e suficiente e autonomia financeira. Evidentemente que este modelo deverá ter um período de avaliação de resultados e deverá ser escrutinado com periocidade adequada pela tutela e pelas ONGA.

2. Considera que as áreas protegidas têm sido eficaz e eficientemente geridas em relação a:

   i) objetivos internacionais e nacionais de conservação da natureza;
   ii) objetivos específicos definidos para uma ou mais AP.

De um modo geral considera-se que não, uma vez que se tem assistido a uma degradação de parte dos valores naturais que estiveram na origem da criação destas figuras de ordenamento ambiental, nomeadamente por reduções de recursos logísticos, que origina o afastamento dos objetivos específicos inicialmente definidos.

3. Caso tenha respondido não à questão anterior, quais os pontos negativos que identifica e como ultrapassá-los? Pode exemplificar com casos concretos, seja à escala nacional, regional ou de AP específicas.

Frequentemente tem-se assistido a uma erosão da fauna e flora e outros valores ambientais e culturais existentes nestas áreas, as AP não estão dotadas dos recursos humanos e financeiros suficientes para uma adequada gestão dos recursos naturais e culturais dos respetivos territórios, e nomeadamente para executar políticas de conservação capazes de assegurar a preservação e valorização dos ecossistemas bem como do património geológico e do património cultural, especialmente o arquitetónico e arqueológico.

Continuam a verificar-se alterações no uso do solo em AP, nomeadamente devido à expansão de áreas de agricultura intensiva e regressão das áreas de coberto vegetal nativo, principalmente pela recorrência de incêndios rurais e exploração florestal não fiscalizada.

É evidente que ao longo das últimas décadas foram utilizados os territórios das áreas protegidas para a construção de inúmeras infraestruturas e outros equipamentos, como estradas e autoestradas, parques eólicos, barragens e redes elétricas.

Em algumas AP ocorreu ainda a expansão urbanística significativa, com impacto relevante no uso do solo, paisagem, fauna e flora.

Pode-se referenciar também a escassa comunicação que tem sido efetuada com os proprietários abrangidos pelas AP, nomeadamente no caso do Parque Nacional do Tejo Internacional, independentemente da sua escala. Uma comunicação que devia ser direcionada ao esclarecimento da potencialidade da AP e no encaminhamento às possíveis soluções de sustentabilidade ecológica e económica das respetivas propriedades.

A experiência que advém da participação em comissões de acompanhamento de projetos de AIA ou outros, em áreas classificadas como *Rede Natura 2000* e/ou do *Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros*, há dúvidas sobre a gestão que recai sobretudo relativamente ao carso, habitat 8310, a biodiversidade que ele acolhe, o património paisagístico que encerra, o valor científico que representa, por ser um repositório de dados paleoclimáticos insubstituíveis nos estudos sobre ambientes do pretérito e sobre as alterações climáticas havidas, os valores arqueológicos associados, uma vez que a estas paisagens subterrâneas não se podem aplicar "medidas compensatórias" porque não se reproduzem as condições reais necessárias, mitiga-se de forma muito ligeira relativamente ao interface entre o exocarso e o endocarso, mas nunca se compensam as perdas da destruição do carso profundo.

Parece-nos essencial que o órgão gestor da AP seja o agente de um conhecimento atualizado dos recursos naturais e culturais do território e um gestor responsável dos mesmos, na ótica da conservação, face aos interesses e desejos da economia, que está no lado da produção, à qual não se deve substituir. Desse ponto de vista, a AP deve promover, com recursos próprios ou contratados, a atualização e o aumento do conhecimento acerca dos recursos do seu território (incluso no contexto das ações de fiscalização e monitorização).

4. Em especial, considera que cada área protegida deve ter uma direção, equipa técnica e outros recursos próprios, ou esses meios devem ser geridos a outros níveis (regional, nacional)? Pode exemplificar com casos concretos.

O País é pequeno e com recursos muito limitados, pelo que uma coordenação centralizada é a melhor resposta. A gestão centralizada deverá ter como base escalar as soluções através do pensamento sobre os grandes objetivos a atingir, a identificação precisa dos riscos a evitar e as formas de mitigar implacavelmente os problemas; o pensamento moldado para coisas pequenas jamais trará soluções de monta e que se revelem exemplares à escala global.

Acredita-se que cada área protegida constitui uma unidade de gestão, per si, e como tal pode ser uma mais valia que, cada área protegida, tenha a sua própria equipa técnica, multidisciplinar para gerir de forma célere e eficaz o património natural e cultural das áreas que lhe estão afetas.

O acompanhamento próximo por um conjunto de técnicos, será essencial por um lado para garantir a execução dos objetivos definidos e a valorização da diversidade, e por outro lado, reforçar os laços de cumplicidade e confiança entre os diversos atores. Contudo, não descartamos o potencial de uma gestão que combine diferentes escalas de intervenção, o que poderá ser conseguido na composição do órgão gestor da AP.

5. Como vê o papel das áreas protegidas: centrado na conservação da biodiversidade, focado na conservação do património de forma mais abrangente (incluindo e.g.

geodiversidade, paisagem, património construído, arqueológico e etnográfico)? Qual a relevância de objectivos de desenvolvimento local? Pode exemplificar com casos concretos.

As áreas protegidas tanto podem ter focos específicos, como serem mais abrangentes. De uma forma geral, mesmo quando voltadas para o património edificado e geológico, poderão ser sempre espaços para o incremento da biodiversidade, exceto talvez em zonas urbanas e centros históricos.

É evidente que o papel das AP extravasa largamente o património biológico, devendo obviamente, ser focado na conservação do património de forma mais abrangente, considerando-se uma mais valia a existência de áreas protegidas focadas na conservação do património incluindo os componentes ambientais naturais e as componentes ambientais humanas. A paisagem do território português está profundamente humanizada e carregada de memórias intemporais, de história tanto natural como cultural, profundamente interlaçada, pelo que seria autista reduzir a gestão das AP a aspetos estritamente bióticos, subalternizando ou ignorando outros bens (geológicos e culturais), ainda que tenham sido os bióticos os motores da criação destes instrumentos de gestão territorial. Esta solução permite o desenvolvimento de uma gestão alargada a todas as componentes existentes nas áreas protegidas, permitindo uma melhor eficácia, salvaguarda e conhecimento.

Apesar de cada AP ser definida pelas suas singularidades, que acabam por constituir-se na sua estrutura nuclear e para o qual se desenvolve o programa de ações. A leitura global da AP será sempre indissociável, bem como a visão holística que esse programa tenderá a desenvolver. O desenvolvimento local será tanto mais promissor, quanto diversificado for a consciência da oferta que esse território pode oferecer. Não se concebe que as AP não façam parte da estratégia para o desenvolvimento local, regional e nacional.

Por outro lado, é ao nível do desenvolvimento local, da produção endógena e tradicional, que se joga a identidade de cada área, e onde devem residir fatores cooperativos de uma gestão participada das AP, sem megalomanias nem deslumbramentos. A atração recente pelo turismo, que é muito contingente, como se sabe e como se está a ver, não deve estimular alguma tentação em transformar as AP em agentes turísticos.

6. Qual a sua opinião sobre o princípio e o processo, em curso, de recondução dos planos de ordenamento das áreas protegidas a programas, incluindo a necessidade de transpor as normas para os PDM? Esta abordagem torna mais ou menos complexo o entendimento das normas pelos cidadãos interessados?

A transposição das normas de ordenamento para os PDM não é mais do que a evolução natural da integração dos instrumentos de gestão territorial, com evidentes impactos positivos no entendimento das normas pelos cidadãos.

O PDM enquanto instrumento de ordenamento de território deveria condensar todas as condicionantes existentes no seu território de abrangência. A sua consulta permitia ao requerente conhecer, numa única consulta, as condicionantes que pesam sobre a sua

pretensão e, de forma informada, tomar as suas decisões. Por isso, concentrar num único instrumento as normas que recaem sobre o território é benéfico e célere para os cidadãos interessados.

Desta forma, acredita-se determinante a inclusão as normas nos PDM, deve, no entanto, este procedimento ser acompanhado pelo reforço do princípio de autonomia dos Municípios, quer no acompanhamento processual quer no papel colaborativo e esclarecedor aos cidadãos interessados.

Por outro lado, é importante considerar que colocar as AP ao mesmo nível do planeamento municipal pode trazer constrangimentos porque este pode ser instável, os seus funcionários não detêm necessariamente as competências necessárias, o entendimento da discricionariedade da aplicação em cada executivo é um fator muito importante e imponderável e não se pode interferir na cadeia de comando municipal e os funcionários cumprirão ordens superiores quaisquer que sejam os resultados.

Os autarcas, sendo eleitos, têm uma legitimidade política incontestável, com o risco de poderem impor, deste modo, visões pessoais e práticas opostas à doutrina adquirida, à escala nacional e internacional, sobre a importância da preservação dos bens naturais e culturais. Impõe-se, por isso, alguma disciplina contra liberalidades transitórias.

A dificuldade em fazer entender as normas pelos cidadãos reside na falta de cultura patrimonial dos cidadãos, de uma sobreposição de planos e das frequentes contradições entre estes planos.

7. Identifique as condições indispensáveis para garantir uma adequada articulação entre a gestão de áreas protegidas e os instrumentos de gestão territorial.

É considerado, acima de tudo, condição indispensável o pilar do Estado de Direito: o cumprimento integral da legislação e das normas aplicáveis.

A inclusão das condicionantes ou princípios basilares da gestão das áreas protegidas, para que as mesmas não deixem de ter condições de manutenção/existência, nos instrumentos de gestão territorial, seja através de articulados regulamentares, seja nas suas cartografias específicas.

A interação entre os diferentes órgãos de gestão, disponibilização atempada da informação no âmbito das diversas competências e a análise e aperfeiçoamento periódico da eficácia dos instrumentos de gestão territorial na gestão de áreas protegidas julgam-se igualmente importantes.

O envolvimento das equipas municipais com a gestão das áreas protegidas que têm que dar à comunidade uma resposta eficaz e bastante mais célere o que não acontece por falta de recursos humanos especializados e devidamente preparados.

Ainda assim a condição *sine qua non* é as áreas protegidas terem uma gestão dependente de um organismo da administração central, sem *parti pris* regional ou municipal,

acompanhada de uma cultura de fiscalização que igualmente dependa de um organismo estatal, quando os valores sejam de âmbito nacional.

8. Tem conhecimento ou opinião sobre como se deve avaliar o desempenho de uma área protegida? Como acha que tal poderia ser feito e por quem?

A avaliação do desempenho deverá incluir um inventário detalhado das espécies, taxa de reprodução, taxa de perda/ganho biodiversidade; taxa de perda/ganho de espécies exógenas; sucesso/fracasso na introdução de espécies autóctones; Qualidade da água, ar e solo. Identificação, inventário e investigação do património natural e cultural, outputs científicos; feedback do contacto com o público e fazendo a sua monitorização permanente e avaliação periódica, por uma comissão de acompanhamento designada para o efeito, com competências específicas nas matérias científicas em causa, equipas de constituição multidisciplinar: entidade gestora, Município, Comissão de Coordenação e entidades afetas a AP.

Todavia de modo a que a comissão de acompanhamento escolhida tenha um julgamento suficientemente distanciado e isento julga-se igualmente relevante que a sua constituição deverá ser alheia à sua gestão, pelo que não se deve descartar a execução externa de monitorizações independentes dessa gestão e da evolução do estado dos bens naturais e culturais das AP.

A definição dos indicadores, determinação de métricas e avaliação devem ser feitas separadamente pela tutela e por ONGAs para garantir a independência do processo e devem ser assegurados os meios e o tempo necessário às referidas equipas para as avaliações serem válidas e rigorosas.

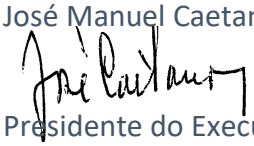
9. Que informação quantitativa e qualitativa considera necessária para permitir uma gestão mais eficaz e eficiente das AP? Considera que essa informação está disponível em Portugal e é objeto de adequada divulgação, em particular junto das populações dos territórios abrangidos por áreas protegidas?

Considera-se que deverá ser divulgado anualmente os objetivos traçados, bem como ações previstas realizadas e não executadas., deve ser de igual forma descrito os meios e os recursos disponíveis para o efeito numa lógica de maior transparência possível. O carácter participativo da gestão deve ser divulgado de uma forma mais precisa e próxima, utilizando para o efeito associações locais de âmbito cultural ou ambiental pelos seus meios de comunicação, mas de igual forma devem ser utilizados os meios institucionais disponíveis: Juntas de Freguesia e Municípios aparentemente distanciados dessa função até ao momento no território nacional.

Igualmente, informação relativa ao património arquitetónico e arqueológico existente nas áreas abrangidas pelas áreas protegidas. Existe informação disponível, nas bases de dados disponibilizadas online pela Direção Geral do Património Cultural. Contudo, esta é pouco conhecida e pouco divulgada junto das populações e junto das próprias instituições com competências sobre o território. Tal acarreta a destruição de sítios e de conhecimento que podiam ser uma mais valia para o território.

Toda a informação deve estar disponível para todos, acompanhada de instruções de consulta e em plataformas de fácil acesso. O deficit de divulgação de informação, em tempo útil, é estruturalmente elevado em Portugal, há igualmente uma constante mudança das instituições e das suas políticas, cuja informação é disponibilizada e vedada ao público conforme mudam os dirigentes, com alterações de plataformas ou de muito difícil acesso mesmo nas páginas das entidades, o que prejudica, em muito, uma análise adequada da situação do terreno, assim como do desempenho das entidades.

José Manuel Caetano



Presidente do Executivo da CPADA

O CNADS agradece a sua colaboração.

Filipe Duarte Santos (presidente do CNADS)

João Joanaz de Melo (coordenador do grupo de trabalho)