

Consulta Pública Revisão da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2025

A ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável, perante os dois principais desafios que se colocam ao país em matéria de sustentabilidade - o combate às alterações climáticas, que implicam uma aposta inequívoca na descarbonização da economia, e a necessidade de promover a redução e a eficiência no uso de recursos, que obriga a implementar políticas de transição de um modelo de economia linear para uma economia circular - considera da maior importância que o país faça um reflexão e estructure uma estratégia de conservação da natureza e da biodiversidade.

E a relação é evidente: a ação e/ou omissão na resposta a ambos os desafios, muito provavelmente, terá implicações positivas ou negativas sobre o estado de conservação dos ecossistemas e sobre a biodiversidade.

Todavia, o conteúdo da proposta da ENCNB agora apresentada possui uma visão limitada e territorialmente confinada, possui incipiências conceptuais que não seriam expectáveis e baseia-se em alguns pressupostos ultrapassados e em omissões temáticas evitáveis, que diminuam a transversalidade e o alcance estratégico e prospectivo da proposta.

Neste contexto, a ZERO elenca abaixo os comentários que considera mais pertinentes:

1. No que concerne ao documento que nos é apresentado, dificilmente se compreende que este documento resulte apenas de um exercício de reflexão, de escrita e de apresentação circunscrito a uma equipa interna do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF) e não resulte de um esforço de interação e recolha de contributos junto dos diferentes organismos da administração central com atribuições e responsabilidades em matérias direta ou indiretamente ligadas à conservação da biodiversidade e dos ecossistemas. A não participação da Agência Portuguesa do Ambiente, que possui a atribuição de “propor e acompanhar, em articulação com o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P., as políticas de conservação da natureza e da biodiversidade, garantindo o cumprimento dos objetivos decorrentes dos regimes relativos a estas políticas”, é uma omissão, no mínimo, incompreensível. Também não transparece qualquer interligação ou trabalho conjunto com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira na consolidação do texto da ENCNB e o mesmo parece ser extensível à elaboração da matriz estratégica, pelo que estamos longe de considerar de que se trata de uma verdadeira estratégia “nacional”.

2. É uma estratégia pensada para a conservação ser efetuada apenas e só nas áreas classificadas, possuindo uma visão espacialmente confinada, como se existisse fronteiras físicas com os territórios contíguos, preconizando para o restante território uma visão de índole sectorial distanciada e de carácter superficial. Há aqui uma lógica ultrapassada em conceber uma espécie de “ilhas oceânicas imaginárias”, em que a conservação da natureza se faz nas áreas terrestres sob jurisdição do ICNF (cerca de 21% do território nacional), enquanto que no restante território (os 79% que sobram) subsiste a visão sectorial (agricultura, floresta, meio urbano, etc.). Assim,

impera desde logo a premissa de que os valores naturais são menos importantes fora das áreas classificadas e que, com algumas limitações mais ou menos evidentes às atividades económicas e muita sensibilização ambiental, podemos proteger alguma coisa do que fica de fora. Não obstante haver aqui uma visão muito pragmática, à qual não é alheio o facto de esta estratégia ter sido concebida com a “prata da casa”, esta abordagem revela evidentes limitações conceptuais que diminuem muito o valor estratégico e prospetivo do documento.

3. Por conseguinte, e a nosso ver, perdeu-se uma oportunidade única para refletir e fazer evoluir não só o quadro conceptual, mas também para um olhar estrutural sobre a Rede Fundamental de Conservação da Natureza. Numa altura em que começa a ser preparada a Estratégia Europeia de Infraestruturas Verdes, Portugal enjeita a oportunidade de se posicionar na liderança desta matéria, até porque a Reserva Ecológica Nacional é apresentada como um exemplo a nível europeu. Bastaria que os decisores políticos e os dirigentes da Administração Pública Central fossem pró-ativos e refletissem sobre o que se preconiza no n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho (estabelece o regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade) sobre o que se entende por Rede Fundamental de Conservação da Natureza: “áreas de continuidade (...) estabelecem ou salvaguardam a ligação e o intercâmbio genético de populações de espécies selvagens entre as diferentes áreas nucleares de conservação, contribuindo para uma adequada proteção dos recursos naturais e para a promoção da continuidade espacial, da coerência ecológica das áreas classificadas e da conectividade das componentes da biodiversidade em todo o território, bem como para uma adequada integração e desenvolvimento das atividades humanas”.

4. Lida esta transcrição do referido regime jurídico, e tendo em consideração que o que está na legislação também deveria servir de orientação para a elaboração desta proposta de Estratégia em concreto, constata-se que pouco ou nada desta visão ou ambição consta nos eixos estratégicos. Perde-se assim a oportunidade de preparar desde já um modelo conceptual para a implementação de infraestruturas ecológicas (verdes) no horizonte temporal previsto para a ENCNB, prevendo desde já a evolução jurídica de alguns dos instrumentos, como a Reserva Ecológica Nacional, a Reserva Agrícola Nacional e o Domínio Público Hídrico, no sentido destes virem a constituir uma rede coerente de gestão e partilha de fluxos de serviços de ecossistemas, em parte gerados nas áreas classificadas, permitindo que os mesmos cheguem a todo o território, incluindo as áreas urbanas. Deveria haver obviamente aqui uma tentativa de promover a continuidade espacial, a conectividade e a coerência ecológica das áreas classificadas, entendendo-se que estas funcionariam como *hubs* a partir dos quais se interconectariam fluxos de benefícios diretos e indiretos que têm que ser canalizados e partilhados ao restante território e às outras áreas classificadas, o que se coaduna na perfeição com a intenção expressa de mapear os ecossistemas em Portugal e os seus serviços mais relevantes e contabilizar e valorar os serviços por aqueles prestados.

5. Não é efetuada nenhuma avaliação ao grau de consecução das medidas no período que antecede a revisão da ENCNB, remetendo para um relatório intercalar já desatualizado e publicado em 2009. Apesar da ausência de avaliação dos instrumentos, planos e programas que periodicamente são alvo de revisão ser uma

prática que é culturalmente imutável no seio dos organismos públicos, não podemos deixar aqui de protestar de forma veemente perante mais esta situação lamentável. Percebe-se que, no caso concreto, a existência de um quadro síntese com o que foi proposto e com o que foi executado pudesse revelar um desempenho medíocre desde 2001, colocando em questão se valeria a pena rever o documento ou criar um novo. Todavia, a análise desejável ao sucesso (ou fracasso) da implementação da Estratégia anterior permitiria identificar os principais constrangimentos à sua execução, podendo resultar num valioso instrumento para ultrapassar as fragilidades existentes, tendo-se perdido portanto a oportunidade. De salientar ainda que a aceitação de um mínimo de escrutínio e a exigência de uma cultura de transparência na avaliação do desempenho no âmbito das políticas públicas são condições essenciais à manutenção de um quadro de respeito salutar entre os cidadãos e a sua Administração.

6. Uma outra análise de pressupostos errados que, em parte, resulta da perpetuação do atual *mindset* que, por razões eleitorais, é imposto pela classe política, tem a ver com a manutenção de um processo narrativo no espaço público que dificulta a percepção de que a regressão populacional que ocorre nas áreas de montanha e de fronteira é inevitável e que o recurso ao investimento público é apenas um paliativo. Acresce que nas áreas classificadas, onde o interesse público gera condicionantes e custos adicionais para as populações locais, a situação é ainda mais difícil de inverter, já que os recursos públicos são cada vez mais escassos. Daí que a proposta de ENCNB aposte em soluções que poderão ser politicamente corretas, mas que, na prática, recorrem a receitas enganosamente “amigas” das populações locais e que há muito estão esgotadas. Se é verdade que se podem induzir perdas pontuais de biodiversidade pela redução ou desaparecimento de ações humanas que criam relações simbióticas com a natureza em alguns territórios, também é necessário perceber que os custos da sua manutenção por vezes implicam conflitos de escolha aos contribuintes, sem prejuízo de se manter ou melhorar a aplicação dos atuais fundos europeus para a agricultura e florestas ou de se aperfeiçoarem os instrumentos ao nível da fiscalidade verde. No entanto, no documento está implícita uma certa ideia de facilitação, consubstanciada em expressões como a necessidade de “criar condições de equilíbrio”, “o modelo da proibição pela proibição é um paradigma do passado” ou que há “a necessidade de desconstruir o modelo da proibição que se colou a algumas práticas de conservação da natureza”.

Só neste contexto cultural se explica a omissão total em relação ao potencial de renaturalização para criação das denominadas áreas para a vida selvagem - o denominado *wilderness*. Estimativas da ZERO e do FAPAS, com base em trabalhos científicos disponíveis, apontam para que a área potencial de *wilderness* em Portugal seja de cerca de 14.000 km², sendo que sensivelmente metade deste valor já se situa em Rede Natura 2000 (RN2000). Referimo-nos a áreas isoladas, onde o acesso e influência humana é, em regra, limitado. Constituem áreas com uma dimensão de pelo menos 2.000 hectares pouco poluídas e/ou alteradas (por infraestruturas de produção e transporte de energia, vias de comunicação, edificações, indústrias extrativas, pastoreio desregrado), e que mantêm grande parte das suas características originais e naturais, deixando que os processos ecológicos se desenvolvam sem intervenção humana, e com elevada aptidão para a vida selvagem e para a promoção de serviços de ecossistemas. Não se percebe, pois, que o *wilderness* não faça parte da equação, aportando uma solução de baixo custo que está a ser seguida um pouco por toda a Europa, tanto mais que as atuais tendências demográficas e socioeconómicas

que têm levado ao crescente despovoamento do território e ao conseqüente abandono agrícola dificilmente poderão ser revertidas com políticas públicas.

7. Inexplicavelmente, também não se menciona a possibilidade de ajustar a configuração da atual Rede Natura 2000 no território terrestre continental, apesar de se assumir que “as lacunas de conhecimento sobre o património natural nacional são repetidamente referidas como uma carência transversal no apoio ao sistema de gestão e de decisão”, que “persiste uma desatualização ou deficiência de informação sobre componentes relevantes da biodiversidade, nomeadamente sobre a ocorrência geográfica e estado de conservação de habitats naturais protegidos”, e que no que respeita “à avaliação do risco de extinção (e conseqüente atribuição do estatuto de ameaça) verifica-se a existência de grandes lacunas de informação”. Atendendo a que a atual configuração da RN2000 foi efetuada de forma apressada e com incipiente suporte de conhecimento, é inconcebível que a Autoridade Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade insista em não reconhecer os erros do passado e em não admitir a possibilidade de se transmitir maior coerência à rede. A ZERO tem vindo a advogar, e continuará a fazê-lo, que esta reconfiguração se faça de forma ponderada, sem aumentar a área atualmente classificada, através da redução da área de alguns Sítios de Importância Comunitária (SIC), do aumento da área de outros (incluindo a criação de áreas disjuntas) e da definição de novos SIC, tendo em conta os resultados dos trabalhos de cartografia de espécies e habitats atualmente em curso. De salientar que Portugal continua sem designar alguns SIC na área terrestre, por insuficiência de representação de algumas espécies e de alguns habitats na RN2000, e que existem mesmo espécies para as quais não foi designado qualquer SIC.

8. As referências à conservação do solo são mínimas, o que não deixa de causar uma certa estupefação, já que se trata de um ecossistema vivo que certamente está repleto de biodiversidade, composta essencialmente por bactérias, fungos, algas, protozoários e nemátodes, a maior parte da qual ainda não estudada. Numa verdadeira estratégia de conservação da natureza e biodiversidade, a preservação do solo como suporte essencial à vida estaria contemplada, mas não é isso que acontece. Uma forma de o contemplar seria, por exemplo, prever uma metodologia de não aumento da área impermeabilizada, procurando um saldo positivo entre área artificializada e área recuperada, onde a recuperação dos inúmeros passivos ambientais existentes no território nacional poderia servir de créditos à instalação de novas áreas artificializadas. Outra forma seria prever um sistema de monitorização da biodiversidade nos solos portugueses, por forma a avaliar os impactes das más práticas agrícolas e florestais na degradação do solo (impermeabilização, erosão, diminuição da matéria orgânica, compactação, salinização, deslizamento de terras, contaminação), bem como os impactes resultantes dos efeitos das alterações climáticas (seca prolongada, erosão hídrica, incêndios florestais).

9. A referência às águas subterrâneas como ecossistemas a preservar é igualmente inexistente. Existem em Portugal 62 sistemas aquíferos que, apesar de poluídos, continuam a prestar importantes serviços de ecossistema e muitos deles possuem importantes comunidades de *Stygofauna* - ainda muito mal estudadas - constituídas essencialmente por invertebrados, às quais importa dar atenção.

10. Parece-nos de realçar pela positiva a definição/adequação de instrumentos

financeiros, como o imposto municipal sobre imóveis, para discriminar positivamente os detentores de prédios rústicos integrados em áreas classificadas que proporcionem serviços de ecossistemas, a constituição de marcadores de despesa pública em conservação da natureza e biodiversidade e a avaliação dos incentivos e subsídios públicos na conservação da biodiversidade, atendendo a que existem certamente perversidades na sua atribuição. Nota positiva também para a intenção de “revisitar o mecanismo de financiamento com incidência na Lei das Finanças Locais”, pese embora não se assuma claramente que os Municípios com áreas classificadas nunca foram alvo de qualquer discriminação positiva até ao momento, porque, por estranho que possa parecer, a Lei nunca foi aplicada. Estão em causa cerca de 60 milhões de euros anuais que, bem aplicados na conservação e na promoção de atividades económicas compatíveis com a mesma, poderiam fazer toda a diferença e contribuir para melhorar a percepção das populações face às condicionantes e custos adicionais existentes nas áreas classificadas e a sua frágil relação com os poderes públicos.

11. Os aspetos de financiamento da estratégia também não são muito claros. Elencam-se os fundos disponíveis, mas não está implícita uma quantificação das necessidades, nem um planeamento para o pós 2025. Destaca-se o papel das parcerias, mas não se designa um catalisador das mesmas, limitando-se o ICNF - a Autoridade Nacional que supostamente as deveria coordenar - a ser um assistente “normal” como já o é nos dias de hoje. Neste contexto, não deixa de ser revelador que o seu papel incida “na avaliação e ponderação da capacidade (competência e estrutura) de resposta dos parceiros” e “na elaboração de especificações técnicas, a definição de condições de habilitação para tais atividades e o apoio na estruturação e identificação de linhas de financiamento”. Trata-se de uma atitude demasiado passiva e pouco proactiva para uma Autoridade Nacional que tem a seu cargo 21% do território nacional e que necessita de parceiros como nunca, por forma a fazer cumprir de forma minimamente aceitável um quadro de atribuições cada vez mais exigente.



associação sistema terrestre sustentável

Parecer

30 de setembro de 2017

A Direção da ZERO - Associação Sistema Terrestre Sustentável