

Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade

MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

SETEMBRO 2001

INTRODUÇÃO

1 – Biodiversidade: uma riqueza ameaçada

É hoje reconhecido que a biodiversidade do Planeta está agora mais ameaçada do que em qualquer outro período histórico, estimando-se mesmo que cerca de onze mil espécies de plantas e animais corram o risco de extinção iminente num futuro próximo¹.

Esta situação, que é um fenómeno global, verifica-se também na Europa, onde se registou nas últimas décadas uma grave redução e perda de biodiversidade, afectando numerosas espécies e diferentes tipos de habitats, como é o caso das zonas húmidas². Segundo o relatório Dobris, sob a égide da Agência Europeia do Ambiente, este declínio da biodiversidade na Europa ficará a dever-se, essencialmente, às modernas formas de intensiva utilização agrícola e silvícola do solo, à fragmentação dos habitats naturais por força de urbanizações e diversos tipos de infra-estruturas, à exposição ao turismo de massas, bem como aos efeitos da poluição de componentes ambientais como a água e o ar.

O problema, naturalmente, tem também expressão em Portugal, onde ameaça a particular riqueza do nosso património natural.

Com efeito, a localização geográfica e as características geofísicas e edafoclimáticas do território português, modeladas pela intervenção humana com intensidade e significado variáveis consoante as regiões e as épocas, deram origem a uma grande variedade de biótopos, ecossistemas e paisagens, mais ou menos humanizados, a qual propicia a existência de um elevado número de *habitats*, que albergam uma grande diversidade de espécies com os seus múltiplos genótipos. Esta

¹ Como recentemente recordou a Comissão Europeia, conforme sua comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre os Planos de Acção em matéria de biodiversidade nos domínios da conservação dos recursos naturais, da agricultura, das pescas e da cooperação económica e para o desenvolvimento, 2001, pág. 1, referindo-se a um levantamento datado de 2000 e feito pela União Mundial para a Conservação (UICN).

² Cfr. “Environment in the European Union at the turn of the century”, Environmental assessment report n° 2, Agência Europeia de Ambiente, Copenhaga, 1999 e Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre planos de acção em matéria de biodiversidade, 2001.

realidade, pode dizer-se, é sobretudo fruto de uma secular, extensiva e tradicional utilização do património natural.

Na verdade, a par de *habitats* tipicamente atlânticos, encontra-se um elevado número de *habitats* mediterrânicos e macaronésicos, com grande percentagem de endemismos e de espécies-relíquia. Para esta variedade e variabilidade contribuem, convirá recordá-lo, os sistemas insulares, uma vez que as suas características de isolamento proporcionam condições evolutivas excepcionais aos ecossistemas e espécies que os povoam.

Por outro lado, foram-se desenvolvendo ao longo do tempo populações animais e vegetais diferenciadas, bem adaptadas aos condicionalismos locais e que - em parte como resultado das actividades agrícola e pastoril - vieram a dar origem às raças autóctones e às variedades e cultivares actualmente existentes.

Do nosso património consta ainda um vasto repositório genético com particular interesse agro-silvo-pastoril, constituído por variedades com elevado número de parentes selvagens, não obstante as pressões existentes e a erosão genética intra-específica a que a maioria das espécies agrícolas tradicionais têm vindo a ser sujeitas, em resultado da crescente utilização de novas variedades comerciais.

Portugal possui ainda uma extensa linha de costa, de um modo geral razoavelmente conservada e com níveis de poluição relativamente reduzidos. Nesse contexto, merecem especial referência os ecossistemas costeiros e marinhos, que apresentam grande riqueza em termos de valores faunísticos e florísticos.

A singularidade das nossas paisagens, bem como a representatividade e estado de conservação das espécies e *habitats* que temos entre nós, é bem patente a nível europeu, tendo resultado amplamente comprovada no âmbito do Programa Corine, através do Projecto Biótopos, lançado em 1985 e concluído em Portugal em 1989, justamente tendo em vista a identificação e caracterização dos biótopos mais significativos do espaço comunitário. Esta particular relevância do nosso património natural traduz-se, assim, em responsabilidades acrescidas na conservação desses valores insubstituíveis.

Paralelamente, constituindo-se o território ao longo do tempo, a evolução aqui processada é testemunhada pelo chamado "registo geológico" presente nas rochas, entre as quais se contam alguns elementos notáveis - nos planos da geologia, da geomorfologia e da paleontologia - e que importa preservar e valorizar. Na verdade, tanto o

património natural como o património histórico e cultural que a ele se encontra ligado de forma indissociável constituem valores que, para além do seu evidente interesse científico, são parte integrante da nossa memória colectiva e podem ser relevantes factores de afirmação de uma identidade própria no contexto europeu e mundial.

É sabido que a redução da diversidade biológica, que se verifica a um ritmo preocupante também em Portugal, é essencialmente resultante da acção directa ou indirecta do Homem, que muitas vezes se mostra incapaz de promover uma utilização sustentável dos recursos biológicos, isto é, que garanta a sua perenidade.

Esta situação tem profundas implicações, não só de natureza ecológica mas também no plano do desenvolvimento económico e social, em razão do valor que estes recursos representam em termos económicos, sociais, culturais, recreativos, estéticos, científicos e éticos. Na realidade, a espécie humana depende da diversidade biológica para a sua própria sobrevivência, estimando-se que pelo menos 40% da economia mundial e 80% das necessidades dos povos dependem dos recursos biológicos.

O problema da redução da biodiversidade, não sendo novo, assumiu no século XX - e sobretudo nas suas últimas décadas - proporções nunca antes atingidas, conforme resulta do relatório "Global Diversity Assessment", promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA).

Não é de espantar, portanto, que a própria ideia de "conservação da natureza" - surgida no final do século XIX - tenha conhecido na segunda metade do século XX um desenvolvimento notável, inspirando não apenas todo um conjunto de iniciativas sociais e políticas mas também relevantes processos de cooperação política à escala internacional, para fazer face a problemas reconhecidos como globais.

De entre todos esses processos internacionais - desenvolvidos sobretudo no seguimento da Conferência de Estocolmo, de 1972, que daria lugar à criação do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), e da "Estratégia Mundial de Conservação", apresentada em 1980 pela UICN - cumpre aqui destacar, por enquadrarem, de modo especial, a presente Estratégia, a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), a Estratégia Pan-Europeia da Diversidade Biológica e Paisagística e a Estratégia da Comunidade Europeia em matéria de Diversidade Biológica³.

³ A presente Estratégia leva ainda em conta, naturalmente, outros documentos ou instrumentos jurídicos e políticos que completam o seu enquadramento, de entre os quais cumpre destacar: o

2 – A Convenção sobre a Diversidade Biológica

O reconhecimento da necessidade de uma acção internacional concertada para fazer frente ao grave fenómeno da perda e redução da biodiversidade levou à elaboração da Convenção sobre a Diversidade Biológica, aberta para assinatura na chamada “Conferência do Rio” ou Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, que teve lugar no Rio de Janeiro, em 1992⁴. Portugal ratificou esta Convenção em 1993 (Decreto nº 21/93, de 21 de Junho).

A CDB assume três objectivos fundamentais: a conservação da diversidade biológica; a utilização sustentável dos seus componentes e a partilha justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

Para a prossecução destes objectivos gerais a CDB preconiza a existência de estratégias internacionais e nacionais que enquadrem a adopção de medidas destinadas a promover a conservação da natureza e a utilização sustentável da biodiversidade. Assim, as Partes na Convenção devem adoptar estratégias, planos e programas nacionais, bem como integrar a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica nos seus

Relatório Brundtland “O nosso futuro comum”, da Comissão Mundial para o Desenvolvimento, das Nações Unidas, de 1987, onde já se destaca a perda da biodiversidade como problema ambiental global; o documento “*The UNEP Biodiversity Programme and Implementation Strategy*”, editado pelo PNUA, em 1995; o documento “*OECD Environmental Outlook*”, de 2001; o Compromisso Internacional para a Conservação e Utilização Sustentável dos Recursos Genéticos Vegetais, subscrito por Portugal no âmbito da FAO e da sua actualmente designada Comissão para os Recursos Genéticos para a Alimentação e Agricultura; os documentos emergentes da Conferência de Cancun sobre Pesca Responsável, de 1992, designadamente o Acordo Internacional sobre o Cumprimento de Medidas de Conservação e Gestão de Recursos do Alto Mar (1993), o Acordo internacional sobre Populações Transzonais e Espécies Altamente Migradoras (1995) e o Código de Conduta para uma Pesca Responsável (1996); as resoluções relativas aos Princípios Gerais para a Gestão Florestal Sustentável na Europa e aos Princípios Gerais para a Conservação da Biodiversidade das Florestas Europeias, adoptadas pela 2.ª Conferência Ministerial para a Protecção das Florestas na Europa, de 1993; a própria Estratégia Florestal para a União Europeia, constante da Resolução do Conselho, de 14 de Dezembro de 1998; o Programa de Trabalho Sobre Conservação e Desenvolvimento da Diversidade Biológica e Paisagística nos Ecossistemas Florestais (1997-2000); a Lei de Bases da Política Florestal (Lei nº 33/96, de 17 de Agosto) e as bases para discussão pública do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa; a Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo, de 1998; a Convenção Europeia da Paisagem, elaborada sob a égide do Conselho da Europa e já assinada por Portugal e, ainda, todo um conjunto de outras convenções internacionais no domínio da conservação da natureza, ratificadas por Portugal, como sejam as Convenções de Ramsar, de Washington, de Bona e de Berna.

⁴ Na mesma Conferência foram adoptados outros documentos que não deixam, também, de servir de enquadramento da presente ENCNB, designadamente a Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento; a Agenda XXI, a Declaração de Princípios sobre gestão, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas; a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afectados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente em África e a própria Convenção sobre as Alterações Climáticas.

diferentes planos, programas e políticas sectoriais ou inter-sectoriais (artº 6º).

Deste modo, a presente Estratégia visa, também, dar seguimento a uma das incumbências emergentes da Convenção sobre a Diversidade Biológica, tomando como referência as orientações definidas para a elaboração das estratégias nacionais pela Conferência das Partes (COP), designadamente por via das decisões II/7 e III/9.

3 – A Estratégia Pan-Europeia da Diversidade Biológica e Paisagística

A ideia de uma cooperação internacional, à escala regional, fez caminho na Europa antes ainda da Conferência do Rio. Com efeito, em Setembro de 1990, sob a égide do Conselho da Europa, a 6ª Conferência Ministerial Europeia sobre o Ambiente aprovou uma Estratégia de Conservação para a Europa, estratégia essa que enuncia objectivos e princípios tendo em vista, essencialmente, a salvaguarda das espécies, dos ecossistemas e dos processos naturais; a promoção do desenvolvimento sustentável e a ideia de co-responsabilização de todos os sectores pela conservação da natureza.

Mais tarde, já em 1996, a adopção da Estratégia Pan-Europeia da Diversidade Biológica e Paisagística - preparada pelo PNUA, pelo Conselho da Europa e pelo *European Center for Nature Conservation* - permitiu o desenvolvimento de um fórum para a coordenação regional na execução das decisões relevantes das Conferências das Partes da Convenção sobre a Diversidade Biológica. Também a referida Estratégia Pan-Europeia foi, pois, tida em devida conta na elaboração da presente Estratégia.

4 – A Estratégia da Comunidade Europeia em matéria de Diversidade Biológica

Articulando-se a política ambiental portuguesa com a política comunitária em matéria de ambiente, não poderia a presente Estratégia deixar de se articular também com a Estratégia da Comunidade Europeia em matéria de Diversidade Biológica, constante na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 4 de Fevereiro de 1998.

A Estratégia da Comunidade Europeia - um documento de 25 páginas - desenvolve-se em torno de quatro temas centrais: i) conservação e utilização sustentável da diversidade biológica; ii) partilha dos benefícios resultantes da utilização dos recursos genéticos; iii) investigação, identificação, monitorização e intercâmbio de informações; iv) educação, formação e sensibilização do público.

No que se refere à *conservação e utilização sustentável da diversidade biológica*, assumem-se como objectivos a conservação ou reconstituição dos ecossistemas e espécies no seu meio natural, bem como a conservação dos ecossistemas onde as espécies, as variedades de culturas e as raças de animais domésticos desenvolveram características específicas. Preconiza-se, também, a utilização sustentável dos recursos naturais, tendo presente que a perda de biodiversidade afecta gravemente a sustentabilidade, na medida em que reduz o capital de recursos naturais em que se baseia o próprio desenvolvimento social e económico.

Em matéria de *partilha dos benefícios resultantes da utilização dos recursos genéticos* a Estratégia da Comunidade Europeia, de harmonia com o disposto na CDB, aponta para o princípio do acesso aos recursos genéticos - sem prejuízo dos direitos soberanos de cada Estado sobre os seus próprios recursos, que não incluem a faculdade de fixar restrições indevidas -, bem como para a distribuição dos benefícios da biotecnologia, incluindo por via das associações de investigação e comércio entre fornecedores e utilizadores dos recursos genéticos, a transferência de tecnologia, a cooperação científica e técnica e a valorização dos conhecimentos, inovações e práticas de comunidades indígenas e locais.

No que se refere à *investigação, identificação, monitorização e intercâmbio de informações* a Estratégia da Comunidade Europeia entende dever ser fomentada a investigação, privilegiando-se o investimento na identificação, catalogação e monitorização das componentes da biodiversidade, seu estado de conservação e respectivas ameaças, bem como no apuramento dos métodos adequados de salvaguarda da biodiversidade, sem descurar a investigação fundamental neste domínio e a necessidade de desenvolver a compreensão do funcionamento da biosfera.

Por outro lado, sublinha-se a importância da cooperação internacional e da consolidação do mecanismo de intercâmbio (clearing-house mechanism, previsto na Convenção sobre a Diversidade Biológica), que

constitui o instrumento para o intercâmbio internacional de informações sobre a biodiversidade, promovendo a cooperação científica e técnica.

O quarto tema central da Estratégia da Comunidade Europeia em matéria de Diversidade Biológica é a *educação, formação e sensibilização do público*, consideradas essenciais para o sucesso de muitas acções a favor da biodiversidade. Aqui se inscreve não apenas a promoção de acções de formação técnica e especializada dos vários agentes relevantes, mas também o desenvolvimento de uma política do consumidor que promova a conservação e utilização sustentável da biodiversidade, por via de campanhas e de informação ao público, com o apoio das organizações não governamentais.

A Estratégia da Comunidade Europeia enuncia algumas áreas ou sectores políticos mais relevantes para a prossecução dos seus objectivos: a conservação dos recursos naturais; a agricultura; as pescas; a política regional e de ordenamento do território; as florestas; a energia e os transportes; o turismo e a cooperação económica e para o desenvolvimento.

Definidas algumas orientações gerais, a Estratégia da Comunidade preconiza a elaboração de planos de acção sectoriais e inter-sectoriais, designadamente em matéria de conservação dos recursos naturais, agricultura, silvicultura, pescas, políticas regionais e ordenamento do território e desenvolvimento e cooperação económica. Já em 2001, a Comissão apresentou as suas primeiras propostas de planos de acção sectoriais, em matéria de conservação dos recursos naturais, agricultura, pescas e cooperação económica e para o desenvolvimento.

Por outro lado, a Estratégia da Comunidade Europeia em matéria de Diversidade Biológica articula-se com o 6º Programa Comunitário de Acção em matéria de Ambiente, o qual, na sequência das conclusões do Conselho fixadas durante a Presidência portuguesa da União Europeia, adopta como uma das suas prioridades a conservação da natureza e da biodiversidade e constitui o pilar ambiental da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável⁵.

⁵ No quadro da nossa integração europeia, naturalmente que a presente Estratégia tem ainda em consideração a avaliação global do 5º Programa de Política e Acção Comunitária em matéria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de 1993, tal como revisto em 1998, e o 6º Programa, já aprovado, bem como a legislação comunitária relevante, com destaque para as chamadas directivas das aves (Directiva nº 79/409/CEE, do Conselho, de 2 de Abril) e dos habitats (Directiva nº 92/43/CEE, do Conselho, de 21 de Maio).

5 - A importância de uma estratégia nacional de conservação da natureza e da biodiversidade

A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade não corresponde apenas ao cumprimento de uma obrigação jurídica internacionalmente assumida por Portugal no contexto da Convenção sobre a Diversidade Biológica, nem é um simples corolário da Estratégia da Comunidade Europeia em matéria de Diversidade Biológica. Trata-se, antes, de um documento orientador fundamental para as políticas que entre nós interferem com aquele que é o objecto da presente Estratégia: a conservação da natureza e da biodiversidade (onde se inclui a diversidade genética, específica, de ecossistemas e a diversidade entre complexos de ecossistemas), bem como a salvaguarda dos elementos notáveis do património geológico, geomorfológico e paleontológico.

Assim, a presente Estratégia reveste-se de particular interesse não só para a própria política de conservação da natureza, em sentido estrito, mas também para as políticas sectoriais relevantes.

É importante, na verdade, que estejam reunidos num documento os objectivos fundamentais e as opções estratégicas que hão-de nortear a acção política futura e servir de referência para a sociedade portuguesa e as instituições da sociedade civil, que importa mobilizar neste domínio.

É certo que a ausência de um documento como o que agora se apresenta não impediu o Governo de prosseguir uma política firme e coerente de conservação da natureza e até de a reforçar significativamente nos últimos anos, não apenas no interior da política de ambiente mas também no contexto da política geral do Governo.

Esse reforço, que é visível - e de que aqui apenas cabe recordar alguns aspectos - traduziu-se num melhor conhecimento e salvaguarda do nosso património natural⁶, tendo levado à criação de 12 novas áreas protegidas no território continental - com destaque para os Parques Naturais do Douro e do Tejo Internacional e para a Reserva Natural das Lagoas de St. André e da Sancha - a par da criação de duas áreas protegidas no meio marinho e da conclusão do processo de identificação

⁶ Este trabalho, que envolveu um investimento superior a 4 milhões de contos desde 1995, está hoje disponível ao público e à comunidade científica por via da Internet, em Projectos de Conservação - base de dados de Estudos e Projectos do ICN, sob o endereço <http://www.icn.pt/projectos>, onde pode encontrar-se indicação sobre o conteúdo, resultados e custos dos estudos e projectos desenvolvidos, bem como das entidades responsáveis pelos mesmos.

dos 60 sítios que viriam a integrar a lista nacional de sítios proposta à Comissão Europeia para constituir a Rede Natura 2000. Foram ainda criadas 28 zonas de protecção especial no território do continente, que se vieram juntar à ZPE do Estuário do Tejo. Assim, ascende agora a cerca de 21,7% o total do território nacional coberto por áreas protegidas ou classificadas⁷.

Paralelamente, o crescimento da área classificada por razões ambientais tem sido acompanhado de um esforço no sentido do aumento dos meios financeiros afectos à política de conservação da natureza. Na verdade, o orçamento de investimento do Instituto de Conservação da Natureza (ICN) conheceu em 2001 um aumento substancial, de 72,2%, face ao ano anterior, ascendendo agora a 7,5 milhões de contos. Importa, todavia, corresponder ao desafio de intensificar o reforço e a qualificação dos recursos humanos disponíveis nesta área.

Por outro lado, a recente inclusão no mesmo Ministério, das políticas de ambiente e de ordenamento do território - como era reclamado por tantos desde há muito - permite ir mais longe na utilização dos planos de ordenamento para alcançar uma melhor integração da política da conservação da natureza na gestão do território e nas diferentes políticas sectoriais com incidência territorial, bem como prosseguir de forma mais articulada o processo de elaboração e implementação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), fundamentais para uma intervenção coerente de efectiva defesa da costa e qualificação do litoral.

Todavia, se a falta de um instrumento como a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, que agora se apresenta, não impediu a implementação de uma política de conservação da natureza - embora subsista, decerto, ainda muito a fazer - sem dúvida que o desenvolvimento futuro dessa política beneficiará de um documento orientador, amplamente discutido e apresentado na Assembleia da República - e beneficiará, sobretudo, onde mais se revela necessário: o aperfeiçoamento da integração das questões da conservação da natureza e da utilização sustentável dos componentes da biodiversidade nas diferentes políticas sectoriais relevantes e a mobilização da sociedade portuguesa para os objectivos estratégicos que aqui se definem.

Assim sendo, de modo algum as opções estratégicas enumeradas no presente documento podem ser entendidas como respeitantes apenas ao Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e, em especial,

⁷ Para este total no território nacional contribuem as Regiões Autónomas, com as suas 37 áreas protegidas, 19 zonas de protecção especial e 34 sítios.

ao Instituto da Conservação da Natureza - sem prejuízo da particular relevância das suas competências próprias neste domínio - antes se assumem como orientações estruturantes que a todos comprometem e directivas de acção que devem ser concretizadas de acordo com as responsabilidades e as competências cometidas a cada entidade.

6 - Fundamento legal

A presente Estratégia corresponde, também, a uma exigência legal, fixada na Lei de Bases do Ambiente (Lei nº 11/87, de 7 de Abril) que, por sua vez, assume o enquadramento jurídico-constitucional relevante, nomeadamente o que decorre dos artigos 9º e 66º da Constituição da República Portuguesa.

Nos termos da referida lei, essa estratégia é entendida como um instrumento da política de ambiente e de ordenamento do território, tendo em vista enquadrar as políticas globais do ambiente e promover a sua integração nas diferentes políticas sectoriais, em articulação com a estratégia europeia e mundial, por forma a alcançar um ambiente propício à saúde e bem-estar das pessoas e ao desenvolvimento social e cultural das comunidades, bem como à melhoria da qualidade de vida (artºs 4º al. m), 27º, nº 1, al. a) e 28º, nº 1).

Na mesma linha, já acima se referiu que o artº 6º da CDB prevê que cada Parte Contratante desenvolva estratégias, planos e programas para a conservação da diversidade biológica, ou adapte para esse fim os já existentes, integrando-os nos planos, programas e políticas sectoriais e inter-sectoriais. Deste modo, a presente Estratégia dá seguimento, também, a um compromisso internacional assumido por Portugal no quadro da Convenção sobre a Diversidade Biológica.

7 - Antecedentes

Não obstante a elaboração de uma estratégia nacional de conservação da natureza estar prevista em lei desde 1987, a verdade é que um tal documento nunca chegou a ser apresentado à Assembleia da República por Governo nenhum, até hoje.

Em 1991 o então Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais chegou a tornar público para recolha de contributos um projecto de estratégia para a conservação da natureza, produzido por um grupo de trabalho que havia sido constituído três anos antes, em 1988, ainda no âmbito do Ministério do Planeamento e Administração do Território, que então tutelava a área do ambiente. Contudo, o projecto, embora acompanhado de uma proposta de Resolução de Conselho de Ministros, não foi aprovado pelo Governo de então e, conseqüentemente, jamais foi submetido à Assembleia da República.

Também em 1991, o Livro Branco sobre o Ambiente em Portugal, depois de registar a ausência de uma estratégia nacional de conservação da natureza, definiu algumas preocupações referentes à estratégia a elaborar, enfatizando que: i) a salvaguarda do património natural depende das opções macro-económicas, sendo o desenvolvimento sustentado o único modelo que compatibiliza progresso e conservação da natureza; ii) a conservação da natureza não se pode restringir às Áreas Protegidas; iii) uma parte significativa das espécies da fauna e flora selvagens depende da manutenção dos processos de agricultura tradicional e das explorações agrícolas de pequena e média dimensão; iv) os prejuízos económicos para proprietários privados, resultantes da execução de acções de conservação da natureza, exigem soluções justas de compensação económica.

Um outro elemento digno de registo foi o documento "Conservação da Natureza - Plano Estratégico Global para o período 1994-1999", apresentado em Dezembro de 1993 pelo Instituto de Conservação da Natureza e considerado como um relevante contributo para a elaboração do Plano Nacional de Política de Ambiente e de uma Estratégia Nacional de Conservação da Natureza.

Por seu turno, o Plano Nacional de Política do Ambiente, de 1995, estabeleceu também um conjunto de objectivos, áreas de actuação e acções programáticas específicas em matéria de conservação da natureza, distinguindo as áreas de actuação em "conservação da natureza e biodiversidade", "áreas classificadas" e "outras áreas relevantes".

A tarefa de concretizar efectivamente a elaboração de uma estratégia de conservação da natureza e da biodiversidade foi então assumida, finalmente, pelos XIII e XIV Governos constitucionais, tendo o primeiro submetido a discussão pública, em 1999, uma proposta de Estratégia, que foi depois objecto de um parecer do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS).

A necessidade de uma mais profunda ponderação das múltiplas sugestões e contributos recolhidos durante a aludida discussão pública e a conveniência de um documento mais leve e operativo levaram o XIV Governo Constitucional a elaborar a presente versão da Estratégia, submetida a nova discussão pública e a novo parecer do CNADS.

8 - Âmbito territorial

A Estratégia Nacional da Conservação da Natureza e da Biodiversidade estabelece opções estratégicas fundamentais, cuja razão de ser envolve a sua aplicação a todo o território nacional.

Contudo, não obstante considerar-se globalmente o património natural, reconhecendo-o como valor nacional, relevante para a coesão e para a identidade nacional, a prossecução das orientações da presente Estratégia pressupõe o respeito integral pela esfera de competências próprias das autonomias regionais dos Açores e da Madeira.

9 - Sistematização

A presente Estratégia distribui-se por cinco capítulos, que se pretendem acessíveis e operativos⁸.

No Capítulo I enunciam-se os princípios e os objectivos gerais preconizados.

No Capítulo II formulam-se as opções estratégicas fundamentais que norteiam o presente documento e as correspondentes directivas de acção, fixando-se o respectivo calendário de execução, sempre que adequado.

No Capítulo III apresentam-se as orientações no sentido da integração de políticas, tendo em vista a consideração da conservação da natureza e da biodiversidade nas diferentes políticas sectoriais, fixando as linhas orientadoras para a elaboração dos necessários planos de acção ou para a adaptação dos instrumentos já existentes.

⁸ Para não sobrecarregar excessivamente o texto, a presente Estratégia assume como descrição da situação de referência a que resulta dos relatórios anuais sobre o estado do ambiente que o Governo anualmente apresenta à Assembleia da República e que estão publicados.

No Capítulo IV dá-se conta dos meios humanos e financeiros afectos ao desenvolvimento da Estratégia.

No Capítulo V, finalmente, indicam-se os mecanismos de acompanhamento, avaliação e revisão da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

CAPÍTULO I

Princípios e objetivos

10 – Princípios fundamentais

A presente Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) assenta nos seguintes dez princípios fundamentais:

- a) *Princípio do nível de protecção elevado*, visando uma efectiva salvaguarda dos valores mais significativos do nosso património natural;
- b) *Princípio da utilização sustentável dos recursos biológicos*, promovendo a compatibilização em todo o território nacional entre o desenvolvimento sócio-económico e a conservação da natureza e da diversidade biológica, ao serviço da qualidade de vida das populações e das gerações futuras;
- c) *Princípio da precaução*, aplicando à conservação da natureza e da diversidade biológica o princípio *in dubio pro ambiente*, tal como vem sendo reconhecido pela ordem jurídica;
- d) *Princípio da prevenção*, impondo uma intervenção antecipativa ou cautelar ante os riscos de degradação do património natural e privilegiando a acção sobre as respectivas causas;
- e) *Princípio da recuperação*, determinando a limitação ou eliminação dos processos degradativos nas áreas relevantes para a conservação da natureza e a adopção de medidas de salvaguarda e requalificação dessas áreas;
- f) *Princípio da responsabilização*, assumindo, para além do princípio do poluidor-pagador, a responsabilidade de cada um dos agentes na utilização sustentável dos recursos biológicos e entendendo a defesa do património natural como uma responsabilidade partilhada pela comunidade, pelos agentes económicos, pelos cidadãos e suas

associações representativas e, nos termos da lei, pela administração central, regional e local;

- g) *Princípio da integração*, preconizando que a estratégia de conservação da natureza e da biodiversidade seja assumida, por forma coordenada, pelas diferentes políticas sectoriais relevantes, reconhecendo-se a sua interdependência;
- h) *Princípio da subsidiariedade*, implicando uma distribuição de atribuições e competências que confie as decisões e as acções ao nível da administração mais próximo das populações, salvo quando os objectivos visados sejam melhor realizados a nível superior, materializando-se assim, conforme mais apropriado, nos sub-princípios da descentralização, da desconcentração ou da centralização;
- i) *Princípio da participação*, promovendo a informação e a intervenção dos cidadãos e das suas associações representativas na discussão da política e na realização de acções para a conservação da natureza e para a utilização sustentável dos recursos biológicos;
- j) *Princípio da cooperação internacional*, articulando a presente Estratégia e a sua implementação com os objectivos prosseguidos pela comunidade internacional e pela União Europeia, valorizando os processos de cooperação internacional em curso, reconhecendo a especial relevância da cooperação luso-espanhola neste domínio e apostando no reforço da cooperação com os países de língua oficial portuguesa em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade.

11 – Objectivos gerais

A ENCNB assume três objectivos gerais:

- a) Conservar a natureza e a diversidade biológica, incluindo os elementos notáveis da geologia, geomorfologia e paleontologia;
- b) Promover a utilização sustentável dos recursos biológicos;
- c) Contribuir para a prossecução dos objectivos visados pelos processos de cooperação internacional na área da conservação da natureza em que Portugal está envolvido, em especial os objectivos definidos na Convenção sobre a Diversidade Biológica, designadamente a

conservação da biodiversidade, a utilização sustentável dos seus componentes e a partilha justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

CAPÍTULO II

Opções estratégicas e directivas de acção

12 – Opções estratégicas

A Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) assume dez opções estratégicas fundamentais:

- 1) Promover a investigação científica e o conhecimento sobre o património natural, bem como a monitorização de espécies, habitats e ecossistemas;
- 2) Constituir a Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, integrando neste a Rede Nacional de Áreas Protegidas;
- 3) Promover a valorização das áreas protegidas e assegurar a conservação do seu património natural, cultural e social;
- 4) Assegurar a conservação e a valorização do património natural dos sítios e das zonas de protecção especial integrados no processo da Rede Natura 2000;
- 5) Desenvolver em todo o território nacional acções específicas de conservação e gestão de espécies e habitats, bem como de salvaguarda e valorização do património paisagístico e dos elementos notáveis do património geológico, geomorfológico e paleontológico;
- 6) Promover a integração da política de conservação da natureza e do princípio da utilização sustentável dos recursos biológicos na política de ordenamento do território e nas diferentes políticas sectoriais;
- 7) Aperfeiçoar a articulação e a cooperação entre a administração central, regional e local;

- 8) Promover a educação e a formação em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade;
- 9) Assegurar a informação, sensibilização e participação do público, bem como mobilizar e incentivar a sociedade civil;
- 10) Intensificar a cooperação internacional.

13 – Opção 1 - Promover a investigação científica e o conhecimento sobre o património natural, bem como a monitorização de espécies, habitats e ecossistemas

A política de conservação da natureza e da biodiversidade deve assentar num sólido conhecimento científico e técnico do património natural, sua distribuição geográfica, relevância e evolução.

Daí que a primeira opção estratégica do presente documento seja, justamente, promover a investigação científica, o conhecimento e a monitorização de espécies, habitats e ecossistemas.

Na verdade, não pode defender-se o que não se conhece.

Por outro lado, é imprescindível dotar a sociedade portuguesa com o conhecimento científico e técnico adequado a discernir e a sustentar respostas para os problemas específicos que se lhe deparam nestas áreas.

Para isso, é necessário, sem dúvida, mobilizar, estimular e apoiar a comunidade científica.

Importa, porém - e sem prejuízo da relevância da investigação fundamental -, que o investimento em investigação científica no domínio da conservação da natureza e biodiversidade corresponda a um conjunto de prioridades claras e assumidas.

Tais prioridades não podem ignorar toda a problemática do desenvolvimento sustentável e das alterações globais, da utilização sustentável dos recursos biológicos e da avaliação de risco, incluindo no que se refere às novas utilizações da biotecnologia e suas consequências para a biodiversidade, a segurança alimentar e a saúde pública.

Por outro lado, é patente a necessidade de compreender melhor o funcionamento dos ecossistemas e a relação das espécies com o seu

habitat, para a essa luz se poder discernir as medidas de conservação, gestão e valorização mais adequadas.

Deste ponto de vista, o trabalho a empreender respeita também ao estudo das próprias medidas a adoptar no terreno, bem como à avaliação dos seus resultados, por via do aperfeiçoamento de indicadores que permitam monitorizar a evolução de espécies e habitats.

Assim, o reforço do investimento na investigação dotará a sociedade portuguesa e a própria administração pública do conhecimento necessário à estruturação de acções especificamente vocacionadas para promover a conservação da natureza.

Para este efeito, há que promover e valorizar tanto a investigação científica levada a cabo por organismos oficiais, como a investigação desenvolvida por instituições de ensino superior e centros de investigação, como ainda a investigação científica efectuada pelos próprios agentes económicos, instituições privadas e organizações não governamentais. Nesta linha, a valorização da investigação envolve, também, a racionalização dos meios e o aproveitamento das sinergias no trabalho dos diferentes agentes, numa lógica de complementariedade e cooperação.

Importante é, também, que se estabeleçam os adequados fluxos de informação entre os diversos meios onde se desenvolvem essas acções de investigação.

Neste capítulo, mostra-se necessário, sem dúvida, fazer um grande investimento na optimização dos meios tecnológicos propiciados pela moderna sociedade da informação.

Para a concretização da presente opção estratégica é crucial, naturalmente, a intervenção do Ministério da Ciência e Tecnologia, sobretudo através da Fundação para a Ciência e Tecnologia, em articulação com os serviços e organismos do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e com os demais agentes deste sector.

Tendo em conta os objectivos da presente Estratégia, e sem prejuízo do Quadro de Referência a seguir mencionado, consideram-se de especial importância os estudos destinados a:

- a) Aprofundar o conhecimento sobre os componentes do património natural e da biodiversidade, sobretudo os mais significativos, ameaçados de extinção ou menos conhecidos, e inventariar a sua distribuição, com a recurso a sistemas de informação geográfica;