GRUPO PARLAMENTAR

PROJETO DE LEI Nº 310/XV/1ª

Revisão ao modelo de cogestão de áreas protegidas para melhorar a sua eficácia e garantir maior responsabilização

Exposição de motivos

Existem debilidades no modelo de cogestão das áreas protegidas que contribuem para a descoordenação e a ineficácia que se regista nestes territórios no que diz respeito ao cumprimento dos objetivos de conservação da natureza, de redução de riscos de incêndios ou de valorização do património ambiental.

Basicamente, à cogestão falta quem efetivamente faça a gestão do parque ou da reserva natural no dia a dia, em proximidade ao território, responsabilizando-se por uma direção mais executiva e personalizada. O modelo vigente é demasiado teórico, burocrático e inibidor de melhores resultados na proteção da biodiversidade.

Estas constatações são uma síntese do que se pode ler em dois documentos recentes da maior relevância técnica e científica, que recomendam alterações ao modelo de cogestão, estando na fundamentação do atual Projeto de Lei.

Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS) - Reflexão e recomendação à Assembleia da República e ao governo sobre a gestão sustentável de áreas protegidas no quadro do pacto ecológico europeu (Maio 2021)

- Em 2007 iniciou-se um novo modelo de gestão das AP, cujas **comissões diretivas foram extintas**, incluindo a figura de diretor da AP (Decreto-Lei n.º 136/2007, que aprova a orgânica do ICNF).
- **As AP foram agrupadas em cinco Departamentos de Gestão de Áreas Classificadas** (compreendendo as áreas de Rede Natura 2000) – Norte, Centro

e Alto Alentejo, Litoral de Lisboa e Oeste, Sul, Zonas Húmidas – com **um diretor por cada um dos cinco departamentos**.

- **Este modelo de gestão foi alterado em 2019:** por um lado, consolidando na nova lei orgânica do ICNF os cinco serviços desconcentrados a nível regional, sendo os respetivos responsáveis designados 'diretores regionais' (**Decreto-Lei n.º 43/2019**); por outro lado, **instituindo um modelo de cogestão** a adotar para cada uma das áreas protegidas de âmbito nacional, que concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na respetiva gestão, criando uma comissão de cogestão presidida por um presidente de câmara municipal dos municípios abrangidos pela área protegida.
- Este modelo apenas começou efetivamente a funcionar no terreno em 2021.
- **O Decreto-Lei nº 116/2019 define o modelo de cogestão das áreas protegidas** e concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na respetiva gestão, ao abrigo da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018).
- **O modelo de cogestão assenta no envolvimento de duas entidades**:
    - **A Comissão de Cogestão (CC)** e respetivo presidente, com funções de gestão e administração;
    - **O Conselho Estratégico (CE),** que funciona junto de cada AP, com funções consultivas.
- A CC é composta por um presidente de câmara municipal dos municípios abrangidos pelas AP; um representante do ICNF, designado pelo Diretor Regional da AP; um representante de instituições de ensino superior relevantes para o desenvolvimento sustentável dos territórios abrangidos pelas AP; um representante de ONG e equiparadas relevantes para o desenvolvimento sustentável dos territórios abrangidos pelas AP; um a três representantes de outras entidades.
- A CC é apoiada por uma estrutura, coordenada por responsável designado pelo ICNF, e composta por técnicos designados pelas entidades representadas.
- **O conselho estratégico, com natureza consultiva**, como estabelecido no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 43/2019, tem a seguinte composição: diretor regional do ICNF responsável pela gestão da AP; representantes de instituições cientificas e especialistas de mérito comprovado em conservação da natureza e biodiversidade; representantes da administração central; câmaras municipais, juntas de freguesia e ONG de ambiente; representantes de entidades

associativas e empresariais dos setores de atividade socioeconómica relevantes na AP.

- A análise de casos internacionais de sucesso na gestão das Áreas Protegidas leva a concluir que **uma gestão eficiente requer a existência de uma entidade de gestão com autoridade sobre o território e com autonomia suficiente** para implementar uma gestão adaptativa e participada, articulada com os diferentes agentes que operam no território.
- **O modelo vigente é incompleto pois não dota a entidade de gestão da autoridade que advém do conhecimento e da autonomia**. Acresce que grande parte dos municípios portugueses carecem de prática de gestão na área da conservação da natureza e as experiências em curso reclamam um adequado processo de capacitação de quadros, bem como de monitorização e avaliação.
- Na esmagadora maioria dos **modelos estudados pelo CNADS as AP possuem um corpo executivo que a dirige, incluindo um diretor executivo** (ou figura afim) de perfil técnico, integrando nesse corpo executivo representantes locais; contam com corpos técnicos alocados e sediados na AP, com a responsabilidade de implementar e/ou monitorizar as ações concretas.
- **Audição do ICNF sobre a gestão das AP.** Em 17 de Junho de 2020 foi realizada pelo CNADS uma audição com o ICNF, com uma agenda aberta, onde foram focados quer aspetos gerais da conservação da natureza em Portugal, quer aspetos específicos da gestão das áreas protegidas.
    - **As funções estão muito reduzidas** em relação a duas ou três décadas atrás, com consequências negativas no modo como o território é gerido, registando-se **maior distanciamento nas ações e do relacionamento com outros atores** (apesar de haver um maior número de vigilantes).
    - Todos os respondentes são unânimes em aceitar o princípio da cogestão, no sentido de uma necessária partilha de responsabilidades e uma gestão de maior proximidade.
    - Muitos reconhecem a necessidade de diálogo e cooperação ativa.
    - Todos admitem modelos de gestão flexíveis em função das especificidades da AP, desde que garantida uma participação adequada dos parceiros.
    - **As críticas referem, em particular, a falta de equipas técnicas dedicadas às AP, a falta de investimentos e incentivos, a**

insuficiência de diálogo consequente entre os diversos parceiros interessados e a falta de liderança das AP.

- **Gestão das AP não tem sido eficaz** (do ponto de vista da defesa e promoção de valores naturais e culturais), e muito menos eficiente.
- Algumas respostas referem o empenho de técnicos e vigilantes das AP, atribuindo **o fraco desempenho à enorme escassez de meios**.
- **Os respondentes de todos os setores são unânimes em defender, enfaticamente, a necessidade de equipas técnicas residentes para as AP, dirigidas por um "diretor da AP" ou equivalente, e dotadas de meios humanos e materiais próprios.**

- O CNADS defende que o reforço da eficácia da gestão que implica:
  - (1) um reforço da autoridade dos órgãos de gestão das Áreas Protegidas com a recuperação da figura de Diretor Executivo, com perfil técnico e méritos reconhecidos;
  - (2) a consolidação e aprofundamento do modelo de cogestão por via do reforço da autonomia financeira destes organismos;
  - (3) a execução da gestão do território dissociada organicamente da regulação e avaliação da mesma, que já é prática comum em diferentes setores da administração pública, mas que ainda não percolou de forma clara e inequívoca no setor da conservação da natureza e biodiversidade.

Biodiversidade 2030: Nova agenda para a conservação em contexto de alterações climáticas. Coordenação de Miguel Bastos Araújo. Universidade de Évora & Fundo Ambiental, Ministério do Ambiente e da Ação Climática (2022)

- **O modelo atual de cogestão (governança) das áreas protegidas enferma de fragilidades** que dificultam o cumprimento integral dos "objetivos de conservação", "medidas de gestão orientadas para a biodiversidade", e de "gestão efetiva", estabelecidas na Estratégia Europeia da Biodiversidade 2030.
- Em primeiro lugar, **o modelo está restringido à promoção de atividades de promoção, sensibilização e comunicação**, ainda que as comissões de cogestão não estejam impedidas, se assim entenderem, de colaborar na gestão efetiva da biodiversidade que, por defeito, se encontra sob alçada da autoridade nacional de conservação e da biodiversidade, a quem cabe igualmente avaliar e fiscalizar essas ações.

- Em segundo lugar, **as comissões de cogestão**, definidas como "órgão de administração e gestão (...), que é o primeiro responsável perante a comunidade pelo desempenho da sua gestão" (Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de Agosto), **não possuem personalidade jurídica, pelo que não lhes é permitido realizar, na qualidade de comissão de cogestão, atos de gestão elementares**, como emitir faturas, cobrar taxas e licenças e realizar pagamentos.
- Em terceiro lugar, **as comissões de cogestão carecem de orçamento próprio**, estando previstos financiamentos de montante indefinido por parte do Fundo Ambiental e porventura do Fundo Florestal Permanente e Fundo Azul.
- Em quarto lugar, por **não terem personalidade jurídica e orçamento próprio**, as verbas eventualmente arrecadadas são geridas por entidades constituintes da comissão de cogestão (p. ex., municípios), cujas missões respondem a múltiplos objetivos, frequentemente diversos da conservação, **não existindo equipas técnicas exclusivamente afetas à unidade de cogestão**.
- **A composição das comissões de cogestão obedece a um modelo excessivamente rígido**, ao ser estabelecida de forma centralizada, por decreto, impedindo-se, assim, a emergência de geometrias de colaboração variáveis, adaptáveis a realidades diferenciadas.
- Às comissões de cogestão **deverá caber**, além das funções atuais, a **responsabilidade de execução da gestão ativa da biodiversidade**.
- **A reforma proposta requer uma revisão profunda do Decreto-Lei n.º 116/2019, que define o modelo de cogestão das áreas protegidas**.

Rever e reforçar o modelo de cogestão de áreas protegidas

Ambos os documentos têm uma perspetiva mais alargada sobre a gestão de áreas protegidas, indo para além dos pontos que foram focados nas citações. O que importa salientar é o consenso sobre a ineficácia que incide sobre o atual modelo de cogestão, que tem pontos positivos, mas que deve evoluir e ser aprofundado para garantir uma maior operacionalidade face aos objetivos para que foi estabelecido.

Após mais um verão marcado por incêndios que causaram uma forte devastação em áreas protegidas, com especial destaque para os danos causados no Parque Natural da Serra da Estrela, é fundamental reformar e introduzir mudanças no modelo de cogestão para garantir uma maior eficácia e responsabilização de quem gere estas áreas.

Neste contexto, os Deputados do Grupo Parlamentar do PSD, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, apresentam o seguinte projeto de lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente Lei institui o cargo de diretor executivo de área protegida visando reforçar a responsabilização e eficácia do modelo de cogestão alterando o Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto, que define o modelo de cogestão das áreas protegidas e o Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março, que aprova a orgânica do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.

Artigo 2.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto

Os artigos 5.º, 10.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto, passam a ter a seguinte redação:

"**Artigo 5.º**

Modelo de cogestão de áreas protegidas

1. [...]

a. [...]

b. [...]

c. [...]

(**NOVO**) **d. Assegure os objetivos de conservação da natureza e de proteção biodiversidade, contribuindo para o restauro dos ecossistemas e para a vitalidade ecológica das áreas protegidas.**

(**NOVO**) **e. Contribua para a resiliência do território e para uma gestão efetiva de riscos naturais, com especial destaque para os incêndios rurais, reforçando a coordenação e a articulação institucional.**

2. [...]

a. [...]

b. [...]

(NOVO) c. A nomeação de um diretor executivo que assume funções e responsabilidades de gestão em cada área protegida, em articulação direta com as demais instituições e órgãos de cogestão.

(NOVO) d. A existência de um orçamento autónomo destinado a assegurar as despesas anuais de gestão e funcionamento da área protegida, incluindo uma dimensão plurianual destinada a investimentos de médio e longo prazo, assegurando a sustentabilidade financeira das intervenções de conservação da natureza, restauro dos ecossistemas ou redução de riscos de incêndio.

Artigo 10.º

Estrutura de apoio à comissão de cogestão

1. **(ALTERAÇÃO)** No exercício das suas funções a comissão de cogestão é coadjuvada por uma estrutura de apoio constituída pelos técnicos designados para o efeito por cada uma das entidades nela representadas e coordenada ~~pelo responsável que o ICNF, I. P., designe para o efeito~~ **por um diretor executivo que a comissão designará, entrando em funções após aprovação do conselho estratégico.**

2. **(ALTERAÇÃO)** A coordenação da estrutura de apoio é desempenhada em tempo integral pelo **diretor executivo em colaboração com a equipa técnica garantindo uma gestão de proximidade em permanência na Área Protegida.**

3. (NOVO) O diretor executivo exerce funções durante um mandato de três anos, podendo ser renovável por mais dois períodos de igual duração, após avaliação favorável de desempenho no final de cada período e aprovação pelos órgãos de cogestão.

4. (NOVO) O diretor executivo pode pertencer aos quadros técnicos do ICNF I. P. ou de outra instituição representada na comissão de cogestão, podendo também

ser recrutado externamente por procedimento concursal, devendo possuir um currículo de elevado mérito técnico e científico face às competências a exercer.

5. (NOVO) O diretor executivo é equiparado a um cargo de direção intermédia de 1.º grau do ICNF, I. P, com remuneração base correspondente a 90 % da remuneração base do vogal do conselho diretivo do ICNF, I. P.

6. (NOVO) O diretor executivo assegura também uma estreita articulação com o respetivo diretor regional do ICNF I.P. e com o diretor regional adjunto responsável pelas atribuições na área da gestão dos fogos rurais.

Artigo 11.º

Competências do conselho estratégico no âmbito da cogestão da área protegida

1. [...]

a. [...]

b. [...]

c. [...]

d. [...]

e. [...]

f. [...]

g. (NOVO) Aprovar a nomeação do diretor executivo após avaliação do mérito curricular e do seu desempenho em mandato anterior no caso de renomeação.

2. [...]

Artigo 3.º

Alteração ao Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março

Os artigos 6.º, 9.º e 15.º-A do Decreto-Lei n.º 43/2019, de 29 de março passam a ter a seguinte redação:

"Artigo 6.º

Conselho diretivo

1. [...]

2. [...]

3. [...]

4. [...]

5. [...]

6. [...]

7. [...]

a. [...]

b. [...]

c. [...]

d. (ALTERAÇÃO) ~~Gerir~~ **Supervisionar a gestão das áreas classificadas em articulação com os diretores executivos nomeados pelas comissões de cogestão**, ~~de forma autónoma ou partilhada~~, incluindo a prática dos atos administrativos previstos na legislação em vigor, garantindo a necessária articulação com outras entidades, em especial com a DGRM e o IPMA, I. P., no que se refere à gestão de áreas classificadas marinhas imediatamente adjacentes à linha de costa, que sejam continuidade de áreas classificadas do espaço terrestre, e apoiar a gestão das áreas de âmbito regional ou local;

e. [...]

[...]

jj. [...]

8. **(ALTERAÇÃO)** Os diretores regionais podem delegar poderes, com a faculdade de subdelegação**, nos diretores executivos das áreas protegidas.**

Artigo 9.º

Conselhos estratégicos das áreas protegidas

1. [...]

a. **(ALTERAÇÃO)** O diretor regional do ICNF, I. P., com responsabilidade na ~~gestão~~ **supervisão** da respetiva área protegida;

b. (NOVO) O diretor executivo com responsabilidade na cogestão da respetiva área protegida;

c. [anterior b]

d. [anterior c]

e. [anterior d]

2. [...]

3. [...]

4. [...]

a. [...]

b. [...]

c. [...]

e. [...]

f. [...]

g. **(NOVO) Aprovar a nomeação do diretor executivo após avaliação do mérito curricular e do seu desempenho em mandato anterior no caso de renomeação.**

5. [...]

6. [...]

Artigo 15.º-A

Área de gestão de fogos rurais

1. [...]

2. [...]

3. **(ALTERAÇÃO)** Cada diretor regional é assessorado por um diretor regional adjunto responsável pelas atribuições na área da gestão dos fogos rurais, designado em regime de comissão de serviços, **articulando-se ambos com os diretores executivos das**

áreas protegidas que supervisionam para efeitos de prevenção e combate a incêndios.

4. [...]

5. [...]

6. [...]

7. [...]

8. [...]

9. [...]

10. [...]

11. [...]

12. [...]

13. [...]"

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia da sua publicação.

Assembleia da República, 21 de setembro de 2022

As/Os Deputadas/os,

Hugo Oliveira

Bruno Coimbra

Hugo Martins de Carvalho

Alexandre Simões

Carlos Cação

Jorge Mendes

Cláudia André

João Marques

Alexandre Poço

António Prôa

António Topa Gomes

Rui Cristina

Cláudia Bento

Patrícia Dantas

João Moura

Paulo Ramalho