



AMBIENTE

João Almeida Filipe
Universidade Nova de Lisboa

A cogestão das áreas protegidas: garantir a conservação da natureza

Em Portugal, a defesa da natureza e a preservação dos recursos naturais está consagrada na Constituição como uma tarefa fundamental do Estado. No domínio específico do ambiente e da qualidade de vida está, também, expressamente determinado na Constituição o dever de o Estado criar reservas e parques naturais como modo de garantir a conservação da natureza, promover o aproveitamento sustentável dos recursos naturais e, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações.¹

O desenvolvimento sustentável da Natureza

É sob este referencial que se tem vindo a desenvolver a Rede Nacional de Áreas Protegidas cujas regras se estabilizaram com aprovação do regime jurídico da conservação da natureza e da biodiversidade (RJCNB) em 2008². Este regime reconhece que a conservação da natureza e da biodiversidade também constitui um motor de desenvolvimento local e regional, o qual deve ser assegurado com o envolvimento e participação de toda a sociedade, numa lógica de benefício comum. No entanto, o RJCNB reserva as competências e responsabilidades sobre as áreas protegidas de âmbito nacional à tutela central do Estado. Esta tutela é presentemente assegurada por via do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P. (ICNF), priorizando uma abordagem “conservacionista”, isto é, de garantia da manutenção ou recuperação para um estado favorável de conservação das espécies, *habitats*, ecossistemas e geossítios³. Ao mesmo tempo, prevê a prerrogativa da participação das associações de municípios e dos municípios na gestão as áreas protegidas de âmbito nacional, bem como a possibilidade de contratualização, com

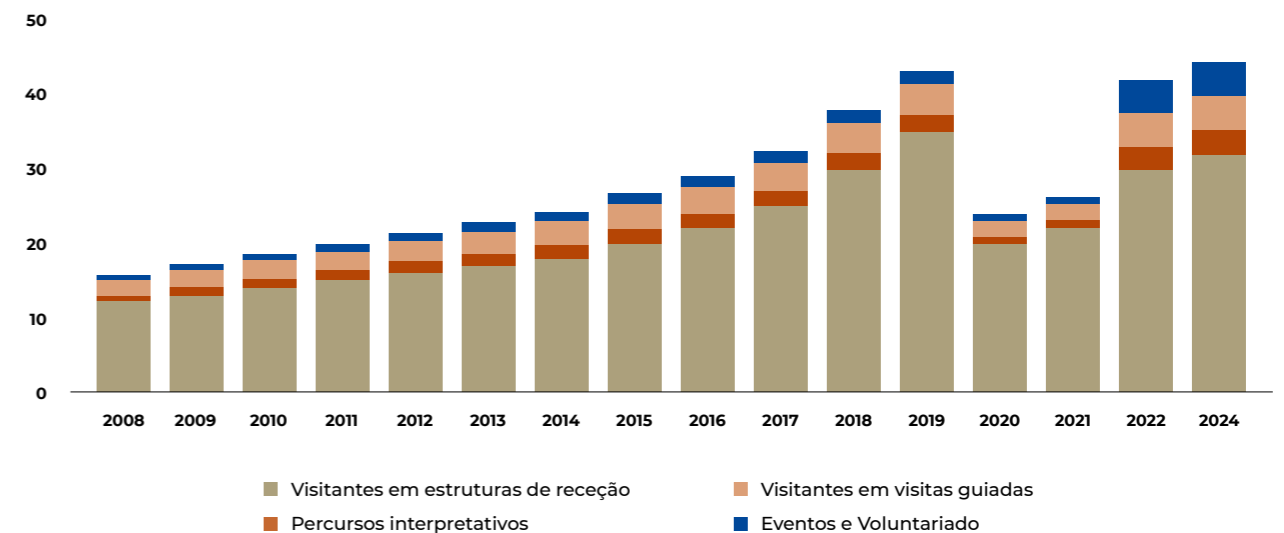
entidades públicas ou privadas, das tarefas de gestão das áreas protegidas de âmbito nacional, tanto mais que a sua classificação pode abranger quaisquer imóveis de propriedade pública ou privada. Apesar disto, a regra que se tem verificado é a de modelo de gestão centralizado e conservacionista protagonizado pelo ICNF. Este modelo de gestão tem vindo a ser assegurado, sobretudo, através da adoção de programas especiais com incidência territorial que determinam as áreas de proteção total, parcial ou complementar e, em função destas, quais as ações permitidas, condicionadas ou de todo proibidas – incluindo zonas *non aedificandi*.⁴ Exceção à regra será o caso do Parque Natural do Tejo Internacional no qual se encetou um projeto-piloto de gestão partilhada, através de um protocolo de colaboração celebrado em 2017, envolvendo os vários municípios abrangidos pela área protegida, uma organização não-governamental ambiental (a QUERCUS), o Instituto Politécnico de Castelo Branco, a Associação Empresarial da Beira Baixa e o ICNF, com o apoio financeiro do Fundo Ambiental. O propósito deste piloto era o de que “) que, a partir dos ensinamentos obtidos (...) e uma vez feitos os correspondentes ajustamentos, [este modelo] possa vir a ser introduzido nas demais Áreas Protegidas de âmbito nacional.»⁵

Hoje, mais de 3/5 das Áreas Protegidas são de âmbito nacional. No espaço de pouco mais de 50 anos,

No espaço de pouco mais de 50 anos, de 1971 até aos dias de hoje, foram criadas 51 áreas tidas como protegidas no território continental português

Evolução de visitantes por tipo de participação (n.º, milhares)

Fonte: ICNF



de 1971 até aos dias de hoje, foram criadas 51 áreas tidas como protegidas no território continental português⁶, de entre as quais 32 são consideradas de âmbito nacional, repartindo-se as restantes 19 por um âmbito regional ou local ou de âmbito privado. No seu conjunto ocupam cerca de 8% do território, num total que ascende a 799 000 hectares⁷, em grande parte em zonas do país mais vulneráveis e de baixa densidade. De entre as áreas protegidas de âmbito nacional, conta-se apenas um parque nacional (Peneda-Gerês), a que acrescem 13 parques naturais, nove reservas naturais, duas paisagens protegidas e sete monumentos naturais.

Associado ao crescimento do número de áreas protegidas de âmbito nacional, verifica-se um correlativo aumento na sua visitação, tendo-se retomado nos últimos anos a tendência ascendente que tinha culminado em cerca de meio milhão de visitantes em 2019 e que apenas foi interrompida no período de restrições à livre circulação de pessoas, no contexto da pandemia Covid 19. Só entre os anos de 2020 e 2023, a retoma do número de visitantes registou uma subida de 179 059 para 397 092 (mais 126%). (figura 1)

Se, por um lado, este expressivo crescimento de visitantes nas áreas protegidas pode representar uma importante oportunidade para o desenvolvimento socioeconómico local, onde são sentidos com maior intensidade os efeitos negativos da interioridade e

consequente abandono das terras, por outro, ele comporta, também, uma acentuada pressão sobre a manutenção dos valores naturais essenciais à distinção destas áreas a nível nacional e à própria atratividade e desenvolvimento do turismo de natureza. A problemática coloca-se por o tradicional modelo de gestão centralizado ser especialmente vocacionado para garantir que as espécies e *habitats* se mantêm no melhor estado de conservação possível, revelando-se pouco adequado para lidar com questões mais relacionadas com a fruição pública ou a melhor exploração económica desses espaços em benefício dos agentes e territórios locais numa ótica de desenvolvimento sustentável. ▶

¹ É o que resulta da alínea e) do artigo 9.º e das alíneas c), d) e e) do artigo 66.º da Constituição da República Portuguesa de 1976, na sua redação atual

² Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de julho, na sua redação atual

³ Conforme o disposto no artigo 6.º do RJCNB

⁴ Os programas especiais de áreas protegidas são objeto de publicação no Diário da República e o seu conjunto pode ser consultado em <https://bit.ly/46mYpf4>

⁵ Excerto do texto preambular do Despacho n.º 4237/2018, de 18 de abril, do Ministro da Ambiente, publicado no Diário da República n.º 81/2018, Série II, de 2018-04-26

⁶ Não se consideram as áreas protegidas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira

⁷ Agência Portuguesa do Ambiente (2024). *Relatório do Estado do Ambiente 2024*. Retirado de <https://bit.ly/3VefWAO>

O modelo de cogestão de áreas protegidas de âmbito nacional

Uma intervenção numa área protegida carece da participação ou, da concordância de autarcas, proprietários e outros titulares de diferentes interesses, não necessariamente convergentes

Da conservação à valorização das áreas protegidas

O modelo de cogestão de áreas protegidas resulta de uma iniciativa legislativa relativamente recente¹ com vista a superar um quadro persistente e desfavorável na gestão sustentável dos valores naturais de interesse nacional em prol das comunidades e territórios locais abrangidos. Deve ter-se em conta que a conservação e valorização das 32 áreas protegidas de âmbito nacional no território continental se confronta com o facto de grande parte dessas áreas abrangerem mais do que um município e integrarem vários terrenos de propriedade privada, muitas vezes caracterizados por um alto nível de fragmentação².

Estas circunstâncias acarretam, entre outras, as seguintes limitações a uma adequada gestão territorial dos valores naturais: em primeiro lugar, qualquer medida que se pretenda adotar no sentido de intervir globalmente uma área protegida carece da participação ou, pelo menos, da concordância de diversos autarcas, proprietários e outros titulares de distintos interesses nos territórios abrangidos, não necessariamente convergentes entre si ou com o interesse público nacional de conservação e valorização da natureza; depois, a fragmentação da propriedade rústica não permite uma escala territorial suficiente para uma intervenção economicamente sustentável, conduzindo a um progressivo desinteresse e falta de manutenção dos terrenos não rentáveis; por fim, a ausência de políticas ativas e o progressivo abandono do território propicia um aumento do risco de incêndios rurais, com todos os efeitos negativos associados para as espécies e *habitats* que se pretendem salvaguardar com a classificação das áreas protegidas. De salientar que, só no ano de 2022, arderam perto de 28.000 hectares nestas áreas³.

A atuação a nível de governo central tem assegurado uma relativa eficácia na gestão territorial das áreas protegidas com sustento na adoção de instrumentos de “vinculação negativa”, proibições, restrições ou

servidões de utilidade pública. Ou seja, a intervenção da Administração Central opera primordialmente, e enquanto entidade reguladora, por via de um conjunto de normas legais que impõem uma conduta de *non facere*: não circular ou pernoitar em determinadas zonas, não foguear, não edificar, não plantar nem revolver terras, não usar veículos motorizados, não mergulhar, não atuar sem autorização prévia, etc. Estas regras, ainda que importantes para a manutenção da biodiversidade, quando desacompanhados de incentivos, mecanismos de participação e medidas de apoio, redundam apenas num acréscimo de ónus e restrições aos já existentes nesses territórios, os quais, as mais das vezes, coincidem com territórios considerados de baixa densidade ou mais vulneráveis aos riscos naturais, como o risco de incêndio rural.⁴ Tais condicionalismos são, assim, duplamente penalizadores das pessoas que aí persistem, potenciando o abandono das terras e comprometendo a própria conservação e valorização pretendida do capital natural existente, o qual depende também da presença e mão humanas.

Portanto, a gestão dos parques e reservas naturais, paisagens e monumentos naturais de âmbito nacional, embora da responsabilidade do Estado, dado o seu interesse público coletivo supramunicipal ou suprarregional, recomenda a adoção de modelos de gestão colaborativos que permitam conciliar os interesses privados e o interesse público em presença e alavancar os recursos financeiros e técnicos dos vários agentes interessados, além do ICNE, para materializar ações necessárias à revitalização económica local e à utilização sustentável do capital natural.

Neste mesmo sentido, já a Estratégia para a Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030⁵ preconizava a partilha dos benefícios gerados pelos recursos naturais e a participação na sua salvaguarda, “assumindo a mais-valia de uma política de proximidade, bem como (...) uma abordagem integrada, convergente e colaborativa (...)” sinalizando que a gestão particular de cada área protegida tem especificidades próprias decorrentes dos seus valores naturais, mas também socioculturais e económicos, para as quais as entidades que estão no território detêm uma capacidade de mobilização e interação que a proximidade e conhecimento do território lhes confere. Donde, os municípios são parceiros essenciais numa lógica de gestão de proximidade e dinamização das valências socioculturais e económicas que concorram para a valorização das áreas protegidas e permitam a geração de receitas para autofinanciar a sua gestão.⁶

Assim, o modelo de cogestão constitui o contributo da área setorial do ambiente, no domínio específico da conservação da natureza, para a política de descentralização promovida no âmbito do XXI Governo Constitucional,

A intervenção da Administração Central nas áreas protegidas opera primordialmente por via de um conjunto de normas legais que impõem proibições diversas

¹ O modelo de cogestão de áreas protegidas foi aprovado em 2019, pelo Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto
² GTPR (2022). *Relatório da 1.ª Fase – Diagnóstico*, pp. 24-25. Retirado de <https://bit.ly/3leBOZN>
³ Sobre os incêndios em áreas protegidas consultar Portal do Estado do Ambiente (2024). *Incêndios Rurais*. Retirado de <https://bit.ly/3ii7xyc>

⁴ Consulta à Portaria n.º 301/2020, de 24 de dezembro, que aprova a delimitação dos territórios vulneráveis e o seu cotejo com as freguesias abrangidas pelas áreas protegidas de âmbito nacional disponível em <https://www.icnf.pt/api/file/doc/dd34b9d7b21a07d5>
⁵ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2018, de 7 de maio
⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2021, de 22 de março e a Portaria n.º 247/2025/2, de 4 de abril

Os municípios são parceiros essenciais para a valorização das áreas protegidas e para a geração de receitas que permitam autofinanciar a sua gestão

enquadrando e reforçando a participação dos municípios na gestão de áreas protegidas de âmbito nacional para um desenvolvimento sustentável do território.

Planeamento local, valorização nacional

O diploma que instituiu o modelo de cogestão clarifica como seu propósito “imprimir uma dinâmica de gestão de proximidade, em que diferentes entidades colocam ao serviço da área protegida o que de melhor têm para oferecer no quadro das suas competências e atribuições, pondo em prática uma gestão participativa, colaborativa e articulada em cada área”. Consequentemente, indica como seus objetivos: a) criar uma dinâmica partilhada de valorização da área protegida com especial incidência nos domínios da promoção, sensibilização e comunicação; b) estabelecer procedimentos concertados entre as entidades públicas territorialmente competentes para um melhor desempenho na salvaguarda dos valores naturais e resposta às solicitações atuais da sociedade; c) gerar uma relação de maior proximidade aos cidadãos e às entidades relevantes para a promoção do desenvolvimento sustentável da área protegida.

Não define, porém, o que se deve entender por “cogestão de áreas protegidas”. Atendendo ao seu articulado, e numa tentativa de formulação algo simplista, pode dizer-se que consiste na gestão partilhada de uma área protegida de âmbito nacional através da instituição de um novo órgão colegial, constituído por diferentes níveis de governação e agentes territoriais relevantes, bem como do respetivo processo decisório para a determinação e concretização dos projetos e investimentos a realizar nos domínios da promoção, sensibilização e comunicação.⁷ Ou seja, com a cogestão, e em contraponto à noção de “conservação ativa” dos *habitats* e espécies promovida pelo Estado, a definição da política de “valorização ativa” da área protegida passa a ser gizada ao nível local e numa perspetiva destes territórios como ativos estratégicos através da exploração sustentável dos valores naturais que os distinguem.

Nestes termos, dois passos são fundamentais para dar efetividade à adoção deste “novo” modelo de governança territorial. Em primeiro lugar, a constituição da Comissão de Cogestão para cada área protegida, órgão colegial de administração e gestão liderada por um dos presidentes de câmara dos municípios abrangidos⁸. De seguida, deve ser assegurada a aprovação pela Comissão de Cogestão do respetivo Plano de Cogestão da área protegida, no qual se determina, entre outras medidas, as atividades a executar que potenciem o turismo e o desporto de natureza, que construam acessibilidades e criem

rotas e percursos de mobilidade suave, que promovam os bens produzidos com recursos endógenos, que assegurem a devida informação pública sobre os valores e recursos naturais presentes, ou que visem a internacionalização do território. O plano de cogestão integra, deste modo, o consenso alcançado pela Comissão de Cogestão em relação às prioridades, medidas e fontes de financiamento a alocar para o desenvolvimento sustentável do território integrante da área protegida.

A adoção do modelo de cogestão regista presentemente uma razoável adesão, estando já presente em 25 das 32 áreas protegidas de âmbito nacional, com o envolvimento de 63 de entre 73 municípios abrangidos e com a participação de 101 entidades nas comissões de cogestão, entre as quais oito organizações não-governamentais de ambiente ou equiparadas. Para as áreas protegidas participantes, terão sido também já elaborados 19 dos 25 planos de cogestão com o diagnóstico de constrangimentos e oportunidades, a identificação de eixos estratégicos e medidas para a promoção, divulgação, e qualificação destes territórios, prevendo os investimentos necessários.⁹ Dando continuidade ao patrocínio que o Fundo Ambiental tem vindo a garantir desde 2021, o Governo reservou mais 3 milhões de euros para a concretização, no ano de 2025, desses investimentos, agora enquadrados no Projeto de Cogestão de áreas protegidas 2025-2028.¹⁰

Tendo presente este panorama, podemos afirmar que as áreas protegidas são cada vez mais consideradas como uma âncora de desenvolvimento socioeconómico, por via, por exemplo, do investimento da bioeconomia e do crescimento do turismo de natureza.

De realçar, por fim, que o modelo de cogestão nas áreas protegidas, além de ter a virtude de poder potenciar o desenvolvimento económico-social local, poderá também contribuir de maneira significativa para o cumprimento de metas a nível nacional. Refira-se, por exemplo, o contributo para as metas no âmbito da proteção da biodiversidade e do restauro ecológico, em especial tendo em conta a aprovação na UE, da Lei do Restauro da Natureza¹¹ ou no âmbito da promoção de uma maior resiliência ao risco de incêndio, tendo presente as metas fixadas no Programa Nacional de Ação 2030 do Sistema Integrado de Gestão de Fogos Rurais.¹²

Do sucesso do modelo de cogestão de áreas protegidas muito dependerá da liderança política autárquica que se vier a verificar e da gestão local entre os parceiros territorialmente relevantes. O bom resultado que alcançar extravasará, seguramente, o âmbito estritamente local, podendo ser um contributo significativo ao nível nacional, quer em termos de indicadores económicos, quer em termos de cumprimento de metas para a melhoria da biodiversidade e para a resiliência do território face a riscos naturais. ▶

⁷ Vd. n.º 2 do art.º 1.º, n.º 1 do art.º 4.º e n.º 1 do art.º 5., todos do Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21.8, na sua redação atual

⁸ Integram a Comissão de Cogestão, nos termos do n.º 1 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21.8, na sua redação atual

⁹ Acompanham-se os dados publicados em sede do Projeto de Cogestão de áreas protegidas 2025-2028, aprovado pela Portaria n.º 247/2025/2, de 4 de abril, disponível em <https://www.icnf.pt/api/file/doc/dd34b9d7b21a07d5>

¹⁰ Este Projeto de Cogestão de áreas protegidas 2025-2028, aprovado pela Portaria n.º 247/2025/2 de 4 de abril, visa dar continuidade ao financiamento aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2021, de 22 de março

¹¹ Regulamento (UE) 2024/1991 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2024, estabelece que os Estados-Membros devem restaurar pelo menos 30 % dos habitats em mau estado até 2030, 60 % até 2040 e 90 % até 2050. Ainda que Portugal já tenha reconhecido que estão reunidas as condições para cumprir a meta de proteção legal de, pelo menos, 30 % da superfície terrestre continental (Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2023, de 26 de dezembro), organizações não-governamentais do ambiente têm alertado que não é seguro que essa listagem seja aceite tal qual sem uma demonstração de medidas efetivas adotadas pelo país para a manutenção e restauro em todas essas áreas protegidas

¹² SGIFR (2021). *Programa Nacional de Ação*. Retirado de <https://www.sgifr.gov.pt/programa-nacional-de-acao>