

## OBSERVATÓRIO TÉCNICO INDEPENDENTE

### NOTA INFORMATIVA 3/2020

#### Programa de Transformação da Paisagem (PTP)

O Programa de Transformação da Paisagem foi formalmente criado através da publicação em Diário da República da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 49/2020 de 24 de junho. A par desse diploma e em articulação com o mesmo, foram publicados o Decreto-Lei n.º 28-A/2020 de 26 de junho, que estabelece o regime jurídico da reconversão da paisagem, e o Decreto-Lei n.º 29/2020 de 29 de junho, que cria um programa de apoio ao emparcelamento rural simples, designado “Emparcelar para Ordenar”. No dia 24 de junho foi publicada a RCM n.º 50/2020 que aprova as diretrizes do Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem das Serras de Monchique e Silves, o que constitui a primeira concretização do PTP. Foi ainda publicado o Aviso n.º 10223/2020, em 9 de julho, relativo ao apoio a projetos no âmbito da conservação da natureza e da biodiversidade, direcionados a «Condomínio de aldeias — Programa de apoio às aldeias localizadas em territórios de floresta», atualizado pelo Despacho n.º 7263/2020, de 17 de julho. Nesta nota informativa referir-nos-emos ao conjunto de medidas/diplomas enunciados genericamente como Programa de Transformação da Paisagem (PTP) a não ser em casos particulares em que serão referidos diplomas individualizados.

O OTI tinha sido previamente convidado a pronunciar-se sobre esta iniciativa do governo, por solicitação do Secretário de Estado da Conservação da Natureza, Florestas e Ordenamento do Território, o que fez num documento de circulação restrita intitulado “Proposta de Resolução do Conselho de Ministros (RCM) sobre o Programa de Transformação da Paisagem (PTP) - Apreciação geral da proposta” (anexo), a partir de um esboço de uma proposta de Resolução do Conselho de Ministros com data de março de 2020. Apesar da apreciação ter sido genericamente favorável, o OTI apontou aspetos em que poderia haver melhoria da proposta, nomeadamente em termos de articulação de políticas, de aspetos técnicos e metodológicos particulares, mas decisivos para a implementação das medidas, e de financiamento.

Na sequência da aprovação do pacote legislativo relativo ao Programa de Transformação da Paisagem, o OTI tem as seguintes considerações/recomendações a fazer:

1. À semelhança do referido na sua pronúncia anterior, o Observatório considera o PTP um programa de grande relevância no quadro das alterações da floresta e do território em Portugal que o OTI defende no sentido de lidar com o problema dos incêndios florestais em Portugal através da valorização do território e do aumento da sua resiliência, condições fundamentais para a sua sustentabilidade. O PTP e os seus componentes estruturais e

funcionais estão apresentados de forma clara, são conceptualmente e metodologicamente coerentes, baseiam-se em princípios essenciais e, enquanto programa, cobre de forma bem articulada as diferentes fases dos processos envolvidos, da conceção ao financiamento e monitorização das ações, assumindo um horizonte temporal de médio prazo.

2. O OTI lamenta que só três anos após os incêndios de 2017 tenha sido estabelecido em Portugal um mecanismo de transformação da floresta e da paisagem, apesar de terem estado à disposição do Governo outros instrumentos para a promoção dessa transformação. O caso mais flagrante de não aproveitamento de oportunidades de transformação da floresta foi o da revisão dos Programas Regionais de Ordenamento Florestal (PROF). Este processo, sem a devida consideração dos incêndios de 2017 e da evolução prevista para o futuro dos fatores que contribuíram para a sua escala e gravidade, que incluem as alterações do clima e da paisagem, resultou na publicação, no início de 2019, de visões, metas e medidas de ordenamento e gestão florestal totalmente imobilistas em relação à situação anterior a 2017 para todas as regiões do país, incluindo aquelas onde se verificaram os incêndios mais catastróficos. O OTI considera que os PROF são instrumentos fundamentais de política e ordenamento florestal e territorial e, como tal, devem guiar as transformações que são exigidas para o território. A promoção da transformação da paisagem pelos PROF teria permitido ganhar tempo ao processo agora iniciado bem como ampliar os seus impactos à generalidade do território nacional, incluindo as regiões que não se encontrando atualmente entre as mais vulneráveis, evoluem rapidamente no mesmo sentido. As versões atuais dos PROF e do PTP (e seus instrumentos fundamentais Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem – PRGP e Áreas Integradas de Gestão da Paisagem – AIGP) fornecem assim orientações divergentes, em termos de alteração do território, o que é importante corrigir com urgência no sentido de garantir coerência às políticas públicas com expressão no território e nas florestas. Esta convergência é ainda mais urgente considerando a necessária transposição dos PROF para instrumentos territoriais de âmbito municipal e intermunicipal. Sem a confluência dos PROF e do PTP, a intervenção deste Programa não se fará sentir para além da escala de áreas localizadas e de caráter experimental, desligada do ordenamento florestal.
3. A quantificação da perigosidade sofreu alterações na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2020 relativamente à proposta anteriormente analisada. O conceito e método de classificação e mapeamento da perigosidade são elementos chave no PTP uma vez que as áreas vulneráveis onde o mesmo vai ser implementado são definidas com base neste indicador. O OTI desconhece as alterações introduzidas à metodologia de avaliação da perigosidade. Porém, os mapas entretanto produzidos indicam que se mantêm os problemas conceptuais anteriormente identificados pelo que oportunamente será emitido pelo OTI um parecer sobre esta matéria. A RCM n.º 49/2020 assume que a perigosidade não é o único critério a utilizar na determinação da vulnerabilidade, não esclarecendo, contudo, que critérios adicionais serão considerados e de que forma estes serão ponderados e aplicados. A redação do Decreto-Lei n.º 28-A/2020, no entanto, refere que a perigosidade é definida “de acordo

com a carta de perigosidade de incêndio rural mais atual” o que não parece estar em linha com a direção apontada na RCM. Aguarda-se a publicação de uma portaria com a concretização destes aspetos que, pela importância que têm na definição das áreas prioritárias de intervenção do PTP, deve merecer toda a atenção por parte de entidades de diversos setores (florestal, proteção civil, municipal, ordenamento do território, conservação, entre outros).

4. Ainda relativamente às metodologias a empregar na definição dos Programas de Reorganização e Gestão da Paisagem (PRGP), há dúvidas adicionais que se colocam sobre aspetos com potenciais implicações na implementação e sucesso do programa. Estes aspetos metodológicos devem merecer esforços no sentido da sua clarificação, uniformização e aplicação consistente a todas as áreas vulneráveis onde o PTO será implementado. Um dos aspetos mais críticos a este nível é a forma como serão feitas, em cada caso, a avaliação, mapeamento e valoração de serviços de ecossistema, desde a seleção de serviços chave a considerar até à aplicação de métodos de monitorização do fornecimento desses serviços. Estes aspetos são fulcrais tanto na fase de “Desenho da paisagem” como de definição das “Matrizes de transição e valoração”. No caso da única aplicação conhecida até ao momento, o Programa de Reorganização e Gestão da Paisagem das Serras de Monchique e Silves (PRGPSMS), o texto da RCM n.º 50/2020, ou o seu anexo, não clarificam estes aspetos. O facto deste trabalho ter sido realizado anteriormente à aprovação das metodologias gerais a empregar em PRGP (Decreto-Lei n.º 28-A/2020 de 26 de junho) pode justificar esta indefinição no caso concreto de Monchique e Silves, mas o OTI chama a atenção para a importância desta componente e para a necessidade de definir com rigor as respetivas metodologias.
5. O PTP constitui uma oportunidade para a organização de proprietários individuais e comunitários em entidades com escala em termos territoriais, técnicos e financeiros nas áreas vulneráveis. No entanto, o papel de entidades e figuras de organização, associação e gestão de territórios florestais instituídas e com implementação no território, como Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), Agrupamentos de Baldios e Unidades de Gestão Florestal (UGF), deveriam encontrar-se melhor enquadradas nos componentes do PTP. Como já anteriormente referido pelo OTI, uma aposta em figuras já existentes permite evitar o aumento da complexidade e aumentar a eficiência da operacionalização das medidas. O OTI destaca, neste contexto, a importância dos baldios, em particular os Agrupamentos de Baldios em constituição, pela proporção que as suas áreas de intervenção representam e por possuírem já a escala necessária no quadro do PTP, para os quais os Programas de Reordenamento da Paisagem (PRGP) e, em particular, as Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP), podem ser uma oportunidade para a sua dinamização, o que se reveste da maior importância estratégica para muitos territórios do norte e do centro do país. No caso concreto do já mencionado PRGPSMS, a intervenção nas áreas prioritárias estabelecidas “Corredor Verde” e “Nova Serra” abrange cerca de 3 500 ha de propriedade pública (M.N. Herdade da Parra) mas, na sua maioria, propriedade privada, uma parte da qual incluída na ZIF do Arade, o que

evidencia a necessidade de criar mecanismos de promoção da aglutinação de proprietários individuais para intervenções a uma escala adequada, incorporando paralelamente os instrumentos de planeamento e gestão territorial vigentes.

6. O OTI considera ainda que a articulação do PTP com iniciativas e políticas em diversas áreas deve ser melhorada, em particular no âmbito do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), em que, como já referido pelo OTI, o PTP poderia constituir a peça fundamental do PNGIFR em termos de operacionalização das orientações estratégicas na componente “Valorizar e cuidar dos espaços rurais”, dando desta forma maior consistência e operacionalidade às intenções manifestadas no PNGIFR. Da mesma forma, o programa Aldeias Seguras deveria merecer melhor enquadramento no PTP uma vez que a medida Condomínio de Aldeia surge como complementar ao programa já em funcionamento. A articulação tanto ao nível funcional como administrativo das duas iniciativas deveria ser explícita no sentido de se garantirem melhores condições de segurança às comunidades.

Finalmente, o OTI não pode deixar de chamar a atenção para as inerentes dificuldades de concretização de um programa tão ambicioso, face à realidade social, ecológica e económica do país. Relativamente à componente social, há que ter em conta a dificuldade em implementar o PTP, um programa cujo sucesso depende tão fortemente da adesão e envolvimento ativo dos proprietários rurais, em territórios demograficamente deprimidos os quais constituem as áreas prioritárias para a sua aplicação. Em relação à realidade ecológica, importa ter em conta a dificuldade técnica da transformação da paisagem em territórios profundamente degradados do ponto de vista ambiental, nomeadamente devido à dominância de espécies exóticas de grande resiliência e elevada adaptação ao regime de fogo vigente, dificuldade essa agravada pelas alterações climáticas em curso. A transformação sustentável destas áreas, nunca tentada a esta escala, irá requerer um grande esforço financeiro ao longo de muitos anos, o que deverá ser assegurado de forma contínua pelas entidades responsáveis do setor e pelo envolvimento de agentes públicos e privados.

Lisboa, 20 de julho de 2020,

O Presidente do Observatório Técnico Independente,



Francisco Castro Rego

**Para mais informações contactar:**

**E-mail:** [ObservatorioTecnicoIndependente@ar.parlamento.pt](mailto:ObservatorioTecnicoIndependente@ar.parlamento.pt)

**Contacto telefónico:** 961108065

## ANEXO

### **Proposta de Resolução do Conselho de Ministros (RCM) sobre o Programa de Transformação da Paisagem (PTP)**

#### **Apreciação geral da proposta**

Após contacto do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, o Governo, através do Secretário de Estado da Conservação da Natureza, Florestas e Ordenamento do Território, solicitou ao Observatório a apreciação geral de uma proposta de Resolução de Conselho de Ministros sobre um Programa de Transformação da Paisagem (PTP).

O Observatório regista com muito agrado que, pela primeira vez, o Governo lhe solicite a apreciação de um documento completo que vai ser discutido em Conselho de Ministros. Essa é uma das funções que a lei atribui ao Observatório e por isso, apesar das apertadas limitações temporais, este Observatório não poderia deixar de apresentar neste texto alguns comentários gerais sobre o documento, sem prejuízo de uma reflexão mais aprofundada sobre o mesmo que venha a produzir após a recolha de outras opiniões ou de mais elementos sobre este assunto.

Assim, no geral, o documento apresenta um conjunto de propostas e medidas muito importantes e oportunas no sentido da transformação da paisagem, objetivo essencial para o encontro de soluções para os problemas das florestas e dos incêndios florestais e rurais, como tem sido aliás opinião reiterada por diversas vezes por este Observatório.

O documento está apresentado com uma escrita e uma estrutura muito clara, com coerência conceptual e metodológica, com um preâmbulo muito bem formulado e articulado que justifica a abordagem feita e as consequentes medidas propostas, depois mais detalhadas nos anexos correspondentes.

As medidas apresentadas são justificadas, com critérios e princípios apresentados de forma clara, com uma hierarquia e relação geral entre instrumentos e programas bem fundamentada e articulada. No entanto teria sido útil o conhecimento do modo como foi utilizado o documento de Diagnóstico referido que poderia ajudar a tornar mais explícito o significado de algumas expressões e a tornar mais claro o percurso lógico desta proposta de RCM.

Há, no entanto, um conjunto de comentários que o Observatório aqui apresenta como sugestões para consideração no sentido da melhoria da Resolução e/ou da sua subsequente operacionalização.

Assim:

### **1. No que respeita à articulação de políticas:**

O Observatório tem, por diversas vezes, chamado a atenção para a necessidade de alteração urgente das metas estabelecidas na Estratégia Nacional para as Florestas (ENF) e nos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) de modo a considerarem as mudanças das condições climáticas, económicas e sociais e, em particular, a questão dos incêndios florestais. O Observatório considera esta como condição necessária à clarificação do tipo de paisagem que se pretende para as diversas regiões do País.

Esta questão é importante porque as opções técnicas do documento parecem apontar mais no sentido da florestação de áreas não agrícolas e instalação de sistemas agroflorestais do que no restauro ecológico da floresta autóctone e na aposta em espécies caducifólias, bastantes mais interessantes do ponto de vista da prevenção dos incêndios. A promoção destas espécies deveria ser clara nos instrumentos de planeamento do território (PNPOT, PROF), garantindo a coerência entre os objetivos de planeamento e os apoios financeiros correspondentes.

Regista-se a relevância dada, e bem, à promoção do “desenho da paisagem como referencial de uma nova economia dos territórios rurais, que promova uma floresta multifuncional, biodiversa e resiliente, mais rentável, com maior capacidade de sequestro de carbono e capaz de produzir melhores serviços a partir dos ecossistemas”. No entanto, a articulação com as políticas de conservação do solo e da água, de combate à desertificação e de conservação da biodiversidade não estão presentes no documento ou suficientemente explícitas.

A articulação de políticas deveria ser também mais explícita na relação entre este Programa de Transformação da Paisagem (PTP) e os Programas e Projetos a incluir no Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR). O PTP poderia constituir explicitamente a peça fundamental do PNGIFR na operacionalização das orientações estratégicas de “Valorizar e cuidar dos espaços rurais”. Esta articulação permitiria, por um lado, dar um enquadramento mais claro deste Programa no quadro do PNGIFR e, por outro, dar uma indicação de maior consistência e operacionalidade às intenções manifestadas no PNGIFR.

Por outro lado, foi considerada a necessidade de tornar mais clara a articulação com os modelos associativos existentes, em particular nas Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), Unidades de Gestão Florestal (UGF) e Agrupamentos de Baldios. O documento está muito virado para a mobilização dos proprietários individuais de prédios rústicos com mecanismos de força para quem não aderir (o que seria mais fácil se houvesse inserção no associativismo existente). A aposta nas figuras associativas já existentes permitiria evitar maior complexidade e ganhar eficiência na operacionalização das medidas. De qualquer modo o documento prevê, e bem, poderem ser estabelecidos contratos de cedência com entidades gestoras da AIGP, que podem ser as entidades gestoras das ZIF e UGF.

Finalmente, há necessidade de dar uma atenção particular à questão dos Baldios. O documento

refere, como muitos outros, que a obtenção de escala – unidades de paisagem mínimas – é um dos fatores críticos de sucesso das ações de gestão e ordenamento no contexto destes territórios. Ora os baldios, e em particular os Agrupamentos de Baldios em construção recente já possuem em muitos casos a dimensão necessária e correspondem a uma proporção significativa das áreas de intervenção, merecendo atenção particular, propondo-se a sua melhor integração nos Programas de Reordenamento da Paisagem (PRGP) e de Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP).

## **2. No que respeita às medidas detalhadas**

A definição dos territórios mais vulneráveis merece melhor apreciação já que o critério de perigosidade de incêndio elaborada pelo ICNF usa como critério base a frequência de incêndios, deixando de fora áreas que, por não terem ardido há muitos anos, acumularam combustível de forma significativa e não são consideradas, por esse critério, como vulneráveis.

Por outro lado, o peso significativo dado ao relevo coloca como pouco vulneráveis áreas de menor relevo mas eventualmente críticas em termos de continuidade de coberto florestal e risco de incêndio, como o pinhal litoral. Estas áreas só parcialmente são identificadas como prioritárias de acordo com esta metodologia e não integram o grupo final de 20 unidades dos Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP), podendo apenas ser objeto de ações (Áreas Integradas de Gestão da Paisagem AIGP) se forem afetadas por incêndios superiores a 500 hectares, dependendo sempre de proposta do ICNF. O alargamento a outras áreas vulneráveis seria desejável.

Quanto à definição e estrutura dos Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP) haverá seguramente dificuldades na sua operacionalização (Operações Integradas de Gestão da Paisagem OIGP) pela dificuldade de recursos humanos e técnicos disponíveis em muitas áreas de grande rarefação do tecido social. Por outro lado, deve haver uma ligação mais clara entre PRGP e AIGP/OIGP no diploma legal, que nesta versão não parece muito marcada. Essa ligação é implícita a nível conceptual, mas na definição (anexo III) está ausente.

O programa Condomínio de Aldeia faz referência ao programa Aldeia Segura, proposto pelo MAI, e gerido pela ANEPC, que envolve cerca de 2 mil aldeias, mas estes programas não parecem coincidir, nem é clara a sua articulação. O Programa tem como objetivo assegurar a gestão de combustíveis em redor dos aglomerados populacionais nas áreas de grande densidade florestal e elevado número e dispersão de pequenos aglomerados rurais, mas necessita de alguma clarificação. Em primeiro lugar a sua relação com o Programa “Aldeias Seguras”. Em segundo lugar a clarificação da entidade competente nesta matéria, que parece apontar para a ANEPC na proposta da Estratégia de PNGIFR e para o ICNF nesta proposta. Importa aqui sobretudo corrigir, como foi já expresso pelo Observatório, os critérios de intervenção na gestão de combustíveis junto das aldeias. Os atuais critérios de intervenção na envolvente das aldeias não têm base técnica ou científica e devem ser revistos com urgência, em articulação com a revisão do DL 124/2006.



### 3. Quanto ao financiamento

De registar a preocupação com apoios a investimento, manutenção e gestão a médio prazo, remuneração de serviços dos ecossistemas, na forma de remuneração-base permitindo condições de remuneração estáveis e previsíveis a médio prazo. Falta aprofundar as metodologias de avaliação do valor dos serviços de ecossistema. A viabilização da propriedade rústica nos territórios de minifúndio passa também pelos instrumentos financeiros de apoio a uma paisagem diversificada, multifuncional e sustentável e não apenas da sua valorização produtiva, como consta do documento, pelo que a apresentação de planos compensatórios, como o Plano previsto para Monchique, seria instrumento interessante.

Também de registar como muito positivo no modelo das AIGP a disponibilização de instrumentos financeiros que pretendem garantir a intervenção imediata logo após grandes incêndios. Cabe ao ICNF a responsabilidade de desencadear os procedimentos previstos para a sua implementação obedecendo à urgência de intervir no pós-incêndio, nomeadamente ao nível das ações de estabilização de emergência, com a constituição duma *task force*, no âmbito da Comissão de Acompanhamento do PTP. Portanto, em vez duma mera identificação dos prejuízos e das áreas prioritárias de intervenção parece poder haver uma operacionalização virada para a intervenção, apesar de não serem detalhados os modelos de disponibilização de verbas e de contratação de empresas de forma a evitar complexidades burocráticas desnecessárias e possibilitar que as intervenções possam ser efetuadas em tempo útil.

É interessante a modalidade operacional Multifundos, canalizando recursos financeiros provenientes do FEADER, Fundo Ambiental e Fundo Florestal Permanente. No entanto, a dotação orçamental prevista parece ser claramente insuficiente para a ambição dos objetivos indicados.

Finalmente, tratando-se de medidas que têm efeito a médio e longo prazo, é fundamental o estabelecimento de metas e indicadores de avaliação para a sua monitorização, bem como a entidade responsável por essa monitorização.



Eram estes os comentários que, nesta fase, o Observatório faz à proposta de Resolução de Conselho de Ministros colocada à nossa apreciação.

Com os melhores cumprimentos,

Francisco Castro Rego



Presidente do Observatório Técnico Independente