



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

EX.MA SENHORA
DIRETORA-GERAL DO TERRITÓRIO
RUA ARTILHARIA 1, 107
1099-052 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
E-mail	2022-05-04	DSOT-DOTCN 213/2022 Proc: PSE-00.00.00/3-21	

ASSUNTO: Emissão de parecer sobre a proposta do Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem da Serra da Malcata (PRGP SM), ao abrigo do artigo 48.º do RJIGT

Reportando-nos ao assunto em epígrafe e no seguimento do solicitado através de correio eletrónico datado de 05.05.2022, cumpre-nos prestar o seguinte parecer:

1. Introdução

A elaboração do Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem da Serra da Malcata foi determinado pelo n.º 2 do Despacho n.º 2507-A/2021, de 04/03, e, sendo um programa setorial, a sua elaboração e aprovação obedece ao estabelecido no Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14/05 (RJIGT), complementado pelo determinado no Decreto-Lei n.º 28-A/2020, de 26/06 que aprova o regime jurídico da reconversão da paisagem (RJRP) e pelo disposto no referido Despacho.

A Direção-Geral do Território (DGT), entidade competente na elaboração do Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem da Serra da Malcata (doravante designado de PRGP SM), solicitou a esta CCDRC a emissão de parecer sobre a proposta, conforme previsto no n.º 1 do referido artigo 48.º do RJIGT.

O PRGP SM é um instrumento de gestão territorial que define, planeia, programa e gere os territórios vulneráveis, através da reconversão da paisagem, reduzindo o perigo de incêndio e da severidade da área ardida, dotando o território de uma maior resiliência aos riscos e às alterações climáticas.

Em termos de âmbito territorial, o PRGP SM desenvolve-se na NUTS II – Centro, abrangendo áreas dos concelhos de Penamacor, Sabugal e Guarda, e 20 freguesias, numa área total de cerca de 57 300 hectares. São relevantes as presenças da Reserva Natural da Serra da Malcata (28%) e as restantes áreas que integram a Rede Natura 2000, que, no seu total, representam cerca de 31% da área total do PRGP SM.

2. Composição do Programa

A proposta do PRGP SM encontra-se estruturada da seguinte forma:

Elementos constituintes:

- Relatório de Diagnóstico Prospetivo
- Relatório do Programa



Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

- Sumário Executivo
- Relatório Ambiental e Resumo Não Técnico
- Desenho da Paisagem

Componentes do documento estratégico:

Parte I - Enquadramento legal e geográfico;

Parte II - Desenho da Paisagem - Definição de unidades de gestão da paisagem e o desenho da paisagem proposto;

- Aptidões do Solo:

- Valores biofísicos e naturais;
- Valia económica e social de produtos, culturas e funções;
- Serviços dos ecossistemas;
- Ecologia do Fogo.

- Desenho da Paisagem Proposto:

- Macroestruturas da paisagem;
- Macro sistemas da paisagem;
- Elementos singulares da paisagem.

Parte III - Matriz de transição e custos:

- Matriz de Transição;
- Matriz de custos de transição.

Parte IV - Diretrizes de planeamento e gestão:

- Diretrizes e normas para a promoção da transformação da paisagem;
- Compatibilização entre as diretrizes do PRGP SM e as normas dos IGT em vigor;
- Normas a incorporar nos IGT em vigor.

Parte V - Áreas e ações prioritárias:

- Áreas integradas de gestão da paisagem;
- Áreas temáticas determinantes para a nova paisagem;
- Áreas estratégicas de gestão de combustíveis.

Parte VI - Programa de execução e governança;

Parte VII - Programa de monitorização e avaliação de resultados:

- Modelo de acompanhamento e reporte de resultados.

Parte VIII - Processo participativo do PRGP SM.

2.1. Conteúdo Material

Face aos documentos apresentados considera-se que a proposta de revisão do PRGP SM dá, no essencial, cumprimento ao conteúdo material estabelecido no art.º 40.º do RJIGT, por remissão do artigo 8.º do RJRP e n.ºs 9 e 10 do Despacho n.º 2507-A/2021, de 4 de março.

De facto, foram definidas as opções setoriais através do desenho da paisagem baseado nas aptidões do solo, valia económica e social de produtos, culturas e funções, serviços dos ecossistemas e ecologia do fogo, foram definidas as diretrizes de planeamento e gestão para a promoção da transformação da paisagem, assegurando uma matriz de transição e valoração, programando-a através da implementação de áreas e ações prioritárias para a concretização dos objetivos operacionais e estratégicos estabelecidos para o PRGP SM. Foi ainda definido o modelo de acompanhamento participativo e institucional e de programação a longo prazo.

Na área de intervenção do PRGP SM, aplica-se um conjunto de IGT em vigor, entre eles, planos e programas de natureza especial e setorial e os planos territoriais de âmbito municipal, nomeadamente: o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), o Plano Setorial da Rede Natura 2000

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

(PSRN 2000) da ZEC da Malcata, o Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Douro (RH3), o Plano de Gestão da Região Hidrográfica do Tejo e Ribeiras do Oeste (RH5), o Programa Regional de Ordenamento Florestal do Centro Interior (PROF-CI), o Plano de Ordenamento da Reserva Natural da Serra da Malcata (PORN SM), o Plano de Ordenamento da Albufeira do Sabugal (POAS) e os PDM de Guarda, Penamacor e Sabugal, sendo que o relatório analisa e identifica a compatibilidade com IGT de nível hierárquico inferior, registando as normas e o quadro de referência para a alteração e/ou atualização dos PDM.

Sobre a matéria serão feitas algumas considerações durante a presente apreciação.

2.2. Conteúdo Documental

A proposta do PRGP-SM encontra-se instruída com os elementos necessários à sua apreciação e fundamentação, nomeadamente os definidos no artigo 41.º do RJIGT. Foram estabelecidas as opções e os objetivos operacionais e estratégicos com a respetiva incidência territorial e o relatório do programa com as diretrizes e normas estabelecidas em consonância com as respetivas peças gráficas (Desenho da Paisagem) necessárias à representação da respetiva expressão territorial. É ainda acompanhado de um relatório de diagnóstico prospetivo que o antecedeu, um relatório executivo e o relatório ambiental e resumo não técnico destinados a suportar a avaliação.

3. Cartografia das peças gráficas

Quanto à cartografia utilizada nas peças gráficas do Desenho da Paisagem verifica-se a opção pela ortofotocartografia – ortofotomapas da DGT de 2018, com elementos adicionais de cartografia topográfica vetorial diversa, disponibilizada por várias entidades envolvidas na elaboração do programa, e cuja Legenda das quatro peças se encontra devidamente identificada, respeitando assim as normas estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 193/95, de 28/07, alterado pelo Decreto-Lei n.º 130/2019, de 30/08.

Refere-se, no entanto, que deve constar igualmente a referência ao sistema de georreferência utilizado nos termos do artigo 3.º-A do referido diploma.

4. Relatório de Diagnóstico Prospetivo

O relatório de Diagnóstico Prospetivo, correspondente à 2.ª Fase da proposta, faz o enquadramento no âmbito territorial definido no Anexo IV do Despacho n.º 2507-A/2021, de 4 de março, que designa a área de intervenção do PRGP SM a para a qual são definidas ações passíveis de replicação a toda a Unidade Homogénea “Penha Garcia e Serra da Malcata”, conforme consta do Anexo I do Decreto-Lei n.º 49/2020 de 24 de junho, que a define.

Este documento apresenta as dinâmicas territoriais e socioeconómicas desenvolvidas ao longo das últimas décadas, bem como as perspetivas da não ação, tendo em consideração os domínios da ocupação do solo e dos recursos biofísicos, da estrutura da propriedade, da socioeconómica rural e da ecologia do fogo, o desenho da paisagem proposto nos territórios abrangidos pelo PRGP SM e o processo participativo resultou na elaboração do Relatório de Fatores Críticos para a Decisão, no âmbito da AAE, já com pronúncia emitida pelas entidades competentes e participativas neste PRGP SM.

5. Relatório do Programa

O relatório do programa procede ao diagnóstico da situação territorial e à fundamentação técnica das opções e dos objetivos estabelecidos (art.º 41.º, n.º 3 do RJIGT).

É um documento estratégico que estabelece e justifica as opções e os objetivos, explica as diretrizes de planeamento e gestão e as normas de execução, define e circunscreve o desenho da paisagem e as áreas prioritárias à respetiva representação territorial do PRGP SM, bem como incorpora um programa de

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

execução e governança e de monitorização e avaliação de resultados envolvendo a participação pública.

O documento desenvolve-se por 8 partes, organizado de acordo com os elementos mencionados no ponto 2 do presente parecer, considerando-se abarcar todas as matérias que justificam a génese do PRGP SM, enquanto medida programática prevista no Programa de Transformação da Paisagem destinado *“a promover o 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”*.

Da apreciação efetuada considera-se que o relatório do programa se encontra devidamente estruturado e o seu conteúdo permite, eficazmente, sustentar a fundamentação técnica da proposta do PRGP SM.

Contudo, na Parte IV, no que respeita ao enquadramento nos IGT em vigor e identificação das incompatibilidades nos mesmos, pese embora se observe que, genericamente, é verificada a compatibilidade da proposta do PRGP SM com os PDM dos concelhos da Guarda, Penamacor e Sabugal, no caso da Reserva Ecológica Nacional, apenas é efetuada a compatibilização, nos termos do descrito no Anexo II do Regime Jurídico da REN, considerando unicamente as categorias do Item III dos usos e ações compatíveis com os objetivos de proteção ecológica e ambiental e de prevenção e redução de riscos naturais de áreas integradas na REN, sem a indicação das tipologias da REN afetadas.

Porém, entende-se que se deveria proceder à conformidade da proposta do PRGP ADBS com a delimitação da Reserva Ecológica Nacional (REN) em vigor dos referidos concelhos.

6. Relatório Executivo

Documento que resume os aspetos considerados essenciais na elaboração do PRGP SM. Sintetiza os temas principais apresentados no Relatório do Programa, estando redigido com clareza e objetividade, pelo que se julga uma mais valia a integrar a proposta do PRGP SM.

7. Desenho da Paisagem – Peças Gráficas

São apresentadas 3 peças gráficas representativas do desenho da paisagem e uma Planta Síntese do desenho da paisagem proposto, dando cumprimento ao disposto no n.º 9 do Despacho n.º 2507-A/2021.

8. Relatório Ambiental no âmbito da Avaliação Ambiental Estratégica

Como referido no ponto 1, a CCDRC já emitiu parecer sobre o “Relatório de Fatores Críticos para a Decisão”, tendo concluído que o documento então apresentado reunia condições para avançar para a fase seguinte, devendo, no entanto, ter em consideração algumas sugestões indicadas. Verifica-se que o Relatório Ambiental (RA) 3.ª Fase acolheu algumas dessas sugestões, saudando-se, neste âmbito, a incorporação no QRE da Estratégia de Proteção do Solo da EU para 2030, inclusão de orientações relevantes para a viabilização da neutralidade carbónica constantes do Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050, exibição de Quadros de Governança por FCD e um Quadro de Governança Síntese, apresentação do Programa de Seguimento da AAE que visa assegurar a sustentabilidade ambiental da implementação do PRGP SM, através do controlo das medidas, metas e indicadores de monitorização, com o envolvimento das entidades responsáveis e parceiras, e ainda a compatibilidade entre as principais linhas de ação preconizadas pelo Programa e as SRUP, em particular REN e RAN, avaliação esta que consta do Relatório da Proposta de PRGP SM (ponto 1 da Parte IV).

Da análise ao RA, tecem-se as seguintes considerações:

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

- i. A estrutura apresentada no RA dá genericamente cumprimento aos requisitos estabelecidos no artigo 6º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15/06, na sua atual redação, conforme a seguir se explicita.
- ii. Em termos metodológicos foram consideradas as principais orientações e recomendações das melhores práticas em matéria de AAE constantes do Guia Metodológico da APA (Partidário, MR 2012) e da Diretiva nº 2001/42/CE.
- iii. Em cumprimento da alínea a) do n.º 1 do artigo 6º do RJAAE, o RA identifica de forma detalhada a metodologia, os principais objetivos do Programa e as medidas a este associados, de forma a contextualizar o PRGP SM como medida programática de intervenção no âmbito do Programa de Transformação da Paisagem, vocacionado para territórios vulneráveis e destinado a promover o desenho da paisagem como referencial de uma nova economia dos territórios rurais, prosseguido por vários tipos de intervenção, através da definição de diretrizes e normas de planeamento e gestão e de ações prioritárias de intervenção, atendendo à aptidão do solo e às necessidades de gestão e de ordenamento.
- iv. O RA identifica os planos, programas e estratégias, internacionais, nacionais, comunitários e locais, pertinentes para o PRGP SM e avalia a relação entre as respetivas propostas e os objetivos ambientais e de sustentabilidade definidos nos vários instrumentos identificados no quadro de referência estratégico.
- v. O RA faz incidir a avaliação ambiental estratégica em quatro fatores críticos para a decisão (FCD) – Resiliência ao fogo; Valorização do território; Serviços dos ecossistemas e Governança territorial. -, os quais estão associados a diferentes critérios de avaliação e respetivos indicadores e fontes de informação.

Para cada um dos critérios de avaliação, é apresentada uma análise tendencial de evolução (contendo uma matriz SWOT), uma avaliação quantitativa dos valores de referência por critérios de cada FCD em anos antecedentes e uma análise qualitativa dos efeitos decorrentes da aplicação do PRGP SM, tendo em conta as características do programa, as ações previstas no Desenho da Paisagem e o incremento da provisão dos SE identificados na área de intervenção do PRGP SM e que são relevantes para o programa, evidenciando uma análise global da avaliação das oportunidades e dos riscos associados aos quatro fatores críticos para decisão.

Dá assim cumprimento ao estabelecido nas alíneas b), c), d) e e) do n.º 1 do art.º 6º do RJAAE.

- vi. O RA define as medidas e recomendações de seguimento que correspondem à integração de um conjunto de sugestões para a gestão e operacionalização do PRGP SM, num quadro de maior sustentabilidade, em articulação com as orientações decorrentes da AAE, bem como as medidas de controlo que consubstanciam o programa de monitorização anual, centrado em indicadores de avaliação específicos, de realização, de resultado e de impacte, associados aos FCD identificados, focados nos resultados e associados à fase de seguimento da AAE.

Acresce referir a apresentação de um Quadro de Governança onde constam as diretrizes de ação atribuídas às entidades com responsabilidades ambientais específicas, ou outras, que podem contribuir de forma positiva para a implementação do PRGP SM.

No entanto, no modo de operacionalização das medidas e metas constantes do Programa de Acompanhamento, questiona-se qual o valor de referência (q.e., face ao ano de....) na Meta a atingir “Diminuição em 75% da área afetada por fogos que se propagam em áreas contínuas superiores a 500 ha”, quanto ao critério “Fogos Rurais” no FCD 1 Resiliência ao fogo (Quadro 40).

No que concerne ao FCD 2 Valorização do território (Quadro 41), devem considerar a CCDR Centro como Entidade Parceira na monitorização das metas a atingir com a sua implementação, nomeadamente, no critério “Dinâmica Socioeconómica”.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

É dado cumprimento ao estabelecido nas alíneas f) e h) do n.º 1 do artigo 6º e no artigo 11º do RJAAE.

- vii. O RA é acompanhado de um Resumo Não Técnico que incorpora os elementos e informações essenciais referidas no art.º 6.º do RJAAE e permite o cumprimento formal do disposto na alínea i) do n.º 1 do referido artigo.
- viii. O RA apresenta uma avaliação de três cenários alternativos – Passivo; Transição Positiva e Ideal –, estruturados de acordo com sete critérios de ponderação: a economia do território, a governança, a gestão de habitat, a ocupação do solo, a gestão de áreas protegidas e classificadas, a gestão de fogos rurais e o regime de apoios e investimentos. Foi realizada uma análise comparativa entre cada um dos cenários com cada fator de ponderação visando identificar as tendências de evolução (eventuais fragilidades e potencialidades) no ambiente e no território da área de intervenção, e permitiu a escolha da alternativa mais equilibrada, integradora e exequível das questões ambientais e socioeconómicas que apresenta, para o horizonte temporal do Programa (10 anos), que é a opção do Cenário da Transição Positiva.

É dado cumprimento ao estabelecido na alínea g) do artigo 6.º do RJAAE.

O presente RA da proposta do PRGP SM dá cumprimento aos requisitos estabelecidos no artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 232/2007, de 15/06, na sua atual redação, devendo, no entanto, atender às recomendações acima indicadas aquando da elaboração do RA final.

9. Conclusão

Pelo exposto, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro, considera que a proposta do PRGP SM se encontra em condições de ter o devido seguimento, devendo ser atendidas as reservas referidas nos pontos 3, 5 e 8 do presente parecer.

Com os melhores cumprimentos,

O Vice-Presidente,

(Prof. Doutor Eduardo Anselmo de Castro)