



PESSOAS
e FOGO

Policy Brief 2023

TRANSFORMAR A PAISAGEM COM OS PROPRIETÁRIOS

José Lima Santos

Maria João Canadas

Ana Novais

Miguel Leal

Fernando Oliveira Baptista



MAIO 2023

ÍNDICE

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUDANÇA: DA GESTÃO FLORESTAL À TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM	4
2. O PROBLEMA: TRANSFORMAR A PAISAGEM NUM CONTEXTO DE PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA	6
3. RECOMENDAÇÕES	8
3.1 A PAISAGEM DESEJADA	8
3.2 A IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DA PAISAGEM DESEJADA	9
3.3 A POLÍTICA DE ENQUADRAMENTO: FINANCIAMENTO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO	11

Este projeto foi financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PCIF/AGT/0136/2017) e decorreu entre 2019 e 2023 na Universidade de Lisboa, com a participação do Instituto Superior de Agronomia (ISA-ULisboa), Instituto de Ciências Sociais (ICS-ULisboa) e Instituto de Geografia e Ordenamento do Território (IGOT-ULisboa).

PESSOAS E FOGO

Reduzir o Risco, Conviver com o Risco

O projeto de investigação ‘Pessoas e Fogo’ visou desenvolver e testar um quadro analítico de apoio à avaliação e promoção de políticas de gestão florestal e de desenvolvimento territorial que, centradas nas pessoas, levem à redução do risco de incêndio rural-florestal, no Pinhal Interior.

Até recentemente tem sido dada prioridade ao combate direto aos incêndios ativos. A sua prevenção, através da gestão de combustível e do ordenamento florestal, e consequente diminuição da exposição e vulnerabilidade das pessoas, têm sido relegadas para segundo plano. Não se tem conseguido, assim, reduzir as áreas ardidas nem os danos causados pelos incêndios, cujo aumento reflete, em larga medida, o declínio da gestão ativa da floresta, a extrema fragmentação da propriedade e a contração da área agrícola.

Face a este cenário, o projeto ‘Pessoas e Fogo’ pretendeu, entre outros objetivos, envolver os diversos atores locais e o seu conhecimento local na conceção conjunta de políticas e estratégias para promover práticas de redução de risco.

EQUIPA DO PROJETO

ISA-ULisboa:

José Lima Santos (coord.)
Francisco Moreira (co-coord.)
Ana Novais
Maria João Canadas
Miguel Leal
Paulo Flores Ribeiro
Fernando Oliveira Baptista

ICS-ULisboa:

Luísa Schmidt
Ana Delicado
Filipa Soares
João Mourato
Paulo Miguel Madeira

IGOT-ULisboa:

José Luís Zêzere
Eusébio Reis
Rafaello Bergonse
Sandra Oliveira

1. POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUDANÇA: DA GESTÃO FLORESTAL À TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM

A política florestal relativa à prevenção dos incêndios tem passado por diversas vagas de produção legislativa. As duas últimas ocorreram na sequência dos grandes incêndios florestais de 2003/2005 e de 2017.

A primeira destas vagas (2003-2005) foi caracterizada pela profusão de novas figuras de promoção e coordenação da gestão florestal, nomeadamente as Zonas de Intervenção Florestal (ZIF). Contudo, a definição destas figuras não foi acompanhada por instrumentos de financiamento suficientes e acessíveis para assegurar a sua execução no terreno. Implícito estava o princípio de que o aumento da escala da gestão e a respetiva profissionalização permitiriam não só reduzir a perigosidade do fogo, como também alcançar a almejada rendibilidade da gestão florestal (pelo funcionamento das economias de escala). O financiamento público

focava-se, por isso, no apoio à constituição das ZIF e ao planeamento da gestão florestal (PGF), e não tanto em incentivos à gestão pelos proprietários para promover a execução dos PGF. A falta de plena execução dos PGF no terreno não permitiu testar e avaliar a real eficácia da figura ZIF e, alguns anos depois, já se estavam a propor novas figuras, como as Entidades de Gestão Florestal (EGF) e as Unidades de Gestão Florestal (UGF).

Além disso, não existiu a necessária concentração de recursos financeiros nos territórios mais vulneráveis, onde são escassos (Caixa 1).

A segunda vaga de produção legislativa, na sequência dos incêndios de 2017, incluindo o Programa de Transformação da Paisagem (PTP), contém elementos suscetíveis de colmatar algumas insuficiências das anteriores

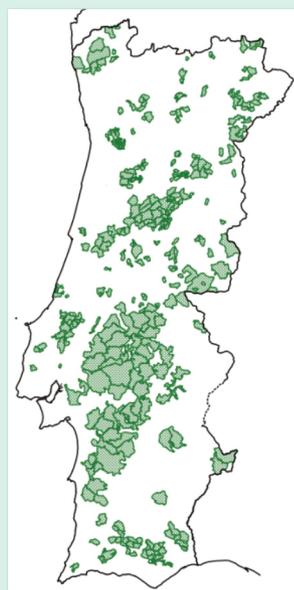
Caixa 1

EXPANSÃO TERRITORIAL DAS ZONAS DE INTERVENÇÃO FLORESTAL, DE 2006 A 2022

AS ZIF FORAM LEGALMENTE INSTITUÍDAS EM 2005 COMO PROPÓSITO DE ULTRAPASSAR O QUE SE ENTENDIA SER O BLOQUEIO À GESTÃO FLORESTAL, RESULTANTE DA PROPRIEDADE MINIFUNDIÁRIA, E INFRAESTRUTURAR O TERRITÓRIO PARA O TORNAR MAIS RESILIENTE AOS INCÊNDIOS.

A SUA CONSTITUIÇÃO INICIOU-SE EM 2006 E CRESCER ATÉ 2011, ALTURA EM QUE PRATICAMENTE ESTAGNA ATÉ 2017. A RETOMA APÓS ESTA DATA CONSOLIDOU O AVANÇO DAS ZIF PARA REGIÕES ONDE NÃO ESTÁ PRESENTE O MINIFÚNDIO OU É MENOR A PERIGOSIDADE DE INCÊNDIO, EVIDENCIANDO A NÃO CONFORMIDADE COM OS OBJETIVOS DECLARADOS NO QUADRO LEGAL, QUE SE MANTIVERAM.

ZIF CONSTITUÍDAS ATÉ AO FINAL DE 2022



Fonte: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas

abordagens. O PTP centra-se na promoção de projetos de transformação da paisagem para reduzir a vulnerabilidade ao fogo, integrando o contributo, não só da gestão florestal, mas também o da correção dos desequilíbrios de paisagens onde existe retração agrícola e dominância florestal.

A concentração de recursos nos territórios vulneráveis é assegurada pela restrição, a estes mesmos territórios, da elegibilidade das candidaturas ao programa (Caixa 2).

Além disso, esta nova abordagem parece refletir melhor a ideia de transformação de paisagens dominadas pela propriedade privada da terra, na medida em que prevê incentivos aos proprietários e valoriza o seu envolvimento no esforço de transformação da paisagem, nomeadamente através da remuneração de serviços de ecossistemas, e não apenas de apoios à constituição das Áreas Integradas de Gestão de Paisagem (AIGP) e ao planeamento da paisagem desejável (como era o caso das ZIF).

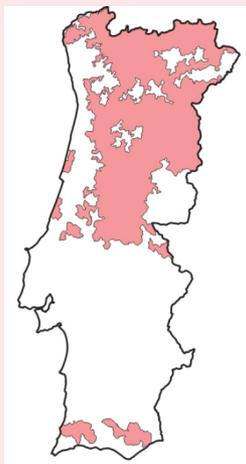
Este Policy Brief visa utilizar a evidência científica produzida no projeto ‘Pessoas e Fogo’ para informar o desenvolvimento do PTP de modo a ter em conta e ultrapassar as reais condicionantes da transformação da paisagem num contexto de propriedade privada da terra. Nesse sentido, procuramos primeiro definir o problema de políticas em causa e, de seguida, formular algumas recomendações.



Caixa 2

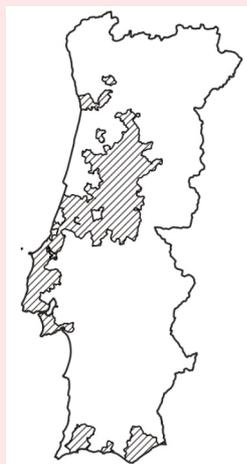
TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS AOS INCÊNDIOS NO PROGRAMA DE TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM

TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS AOS INCÊNDIOS

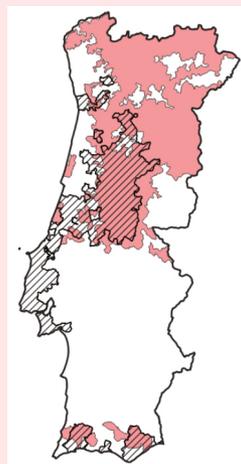


Fonte: Direcção-Geral do Território

TERRITÓRIOS QUE RECEBEM MENOS AJUDAS DA PAC



Fonte: Viegas et al., 2023



MAIS DE METADE (54%) DA ÁREA QUE RECEBE MENOS AJUDAS DA PAC ESTÁ INCLUÍDA EM TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS AOS INCÊNDIOS

VIEGAS, M., WOLF, J., CORDOVIŁ, F. (2023), ASSESSMENT OF INEQUALITY IN THE COMMON AGRICULTURAL POLICY IN PORTUGAL. *AGRICULTURAL POLICY AND ECONOMICS*, 11-13, 15P.

2. O PROBLEMA: TRANSFORMAR A PAISAGEM NUM CONTEXTO DE PROPRIEDADE PRIVADA DA TERRA

Transformar a paisagem num contexto de propriedade privada da terra implica promover:

- a) a redução de combustíveis por parte dos proprietários;
- b) a cedência de direitos a uma entidade gestora (EG), quando se revelar necessário para a criação de descontinuidades ou alterações do coberto vegetal.

a) Promoção da redução de combustíveis

Onde for necessário realizar intervenções regulares de redução de combustíveis é essencial primeiro compreender a razão da ausência de tais intervenções por parte do proprietário.

Economicamente, gerir é tomar decisões. A ausência de intervenções de redução de combustíveis

pode ser uma decisão de gestão racional para o proprietário. O elevado custo destas intervenções não é, frequentemente, compensado pela parcela de benefício captada pelo proprietário. Na realidade, grande parte dos benefícios da redução de risco de fogo, tais como a qualidade da água, a redução de danos a terceiros (outros proprietários, aldeias, fábricas, etc.) e a redução de emissões de dióxido de carbono, dificilmente podem ser faturados pelo proprietário. Não se trata aqui de um abandono de gestão, mas sim de uma decisão de gestão fundamentada numa comparação entre custos e benefícios individuais destas intervenções. Nenhum outro agente económico racional tomaria uma decisão diferente (Caixa 3).

Caixa 3

GESTÃO DE COMBUSTÍVEIS E RACIONALIDADE DOS PROPRIETÁRIOS FLORESTAIS

MAIS DO QUE MINIMIZAR O RISCO DE INCÊNDIO, OS PROPRIETÁRIOS VISAM MINIMIZAR O RISCO ECONÓMICO. DEPENDENDO DA SUA LÓGICA ECONÓMICA ISSO PODE SER ALCANÇADO PELA MITIGAÇÃO OU NÃO MITIGAÇÃO DO RISCO DE INCÊNDIO, OU SEJA, PELA REDUÇÃO DE COMBUSTÍVEIS OU NÃO REDUÇÃO DOS MESMOS.

ESTA ÚLTIMA DECISÃO É FACILMENTE COMPREENSÍVEL QUANDO ENQUADRADA NO CONTEXTO DO GRUPO DE PROPRIETÁRIOS QUE A TOMA. PARA ESTES PROPRIETÁRIOS, AS OPERAÇÕES DE REDUÇÃO DE COMBUSTÍVEIS SÃO DIFICULTADAS POR CONDIÇÕES BIOFÍSICAS DESFAVORÁVEIS E OS MAGROS E MUITO IRREGULARES RENDIMENTOS FLORESTAIS FAZEM-NOS ENCARAR AS SUAS FLORESTAS APENAS COMO UM PATRIMÓNIO/HERANÇA. ASSIM, NÃO INVESTEM NEM REALIZAM INTERVENÇÕES PRODUTIVAS, PRETENDENDO DESSE MODO MITIGAR PERDAS ECONÓMICAS, UMA VEZ QUE AS OPERAÇÕES DE REDUÇÃO DE COMBUSTÍVEIS (COMO LIMPEZA DE MATO, DESRAMAÇÕES, DESBASTES) IMPÕEM ALTOS CUSTOS QUE EXCEDEM OS RENDIMENTOS EXPECTÁVEIS DA MADEIRA E DA LENHA, E A EXPERIÊNCIA LHES MOSTRA QUE INDEPENDENTEMENTE DO QUE FAÇAM “VAI ARDER”; SE, NO ENTANTO, A SUA FLORESTA NÃO ARDER OU A SEVERIDADE DO INCÊNDIO PERMITIR A VENDA DE ALGUMA MADEIRA, AINDA GANHAM ALGUM DINHEIRO. VÊM AS SUAS FLORESTAS COMO UM PATRIMÓNIO, ONDE ENRAÍZAM A SUA IDENTIDADE LOCAL. A MINIMIZAÇÃO DE DESPESAS E A PRESERVAÇÃO DESTE PATRIMÓNIO SÃO OS PRINCIPAIS OBJETIVOS QUE GUIAM AS SUAS DECISÕES ECONÓMICAS.

NOVAIS, A., CANADAS, M.J. (2022) SMALL FOREST OWNERS' RESPONSE TO WILDFIRE RISK WITHIN A MANAGEMENT-LOGIC FRAMEWORK. *SMALL-SCALE FORESTRY*, 21(8): 297-323.

b) Cedência de direitos à entidade gestora

Nas áreas em que o objetivo for criar descontinuidades, tais como áreas abertas a manter por pastoreio, ou alterar o coberto vegetal, instalando espécies folhosas nativas ou mudando o uso de floresta para agricultura/pastorícia, há que ter presente que estes investimentos dificilmente serão feitos pelos proprietários no âmbito da sua racionalidade económica. Neste sentido, será necessário promover a cedência de direitos de gestão por parte dos proprietários, que permita à entidade gestora realizar os investimentos e a respetiva manutenção. Tratando-se de propriedade privada, será necessário prever incentivos à cedência de direitos de gestão, cujo montante unitário poderá variar muito em função do custo de oportunidade da terra para o proprietário.

Para além da propriedade privada, os territórios vulneráveis incluem frequentemente uma área relevante de pro-

priedade comunitária. Os baldios constituem uma especial oportunidade de transformar a paisagem, na medida em que a planificação e execução do plano são consideravelmente mais simples do que num contexto de pequena propriedade privada. Os agrupamentos de baldios acrescentam a isto a possibilidade de constituição de uma equipa técnica de apoio à gestão. Apesar da sua maior escala, a maior parte dos benefícios da redução de combustíveis e das modificações do mosaico paisagístico nos baldios não são captáveis pela entidade gestora, mantendo-se assim a necessidade de financiamento público.

Existe uma diversidade grande de dinâmicas socioeconómicas entre os territórios mais vulneráveis aos incêndios a que se deverá atender, na medida em que essas dinâmicas condicionam de modo diferenciado a mobilização e a colaboração entre proprietários para o esforço de mitigação do risco (Caixa 4).

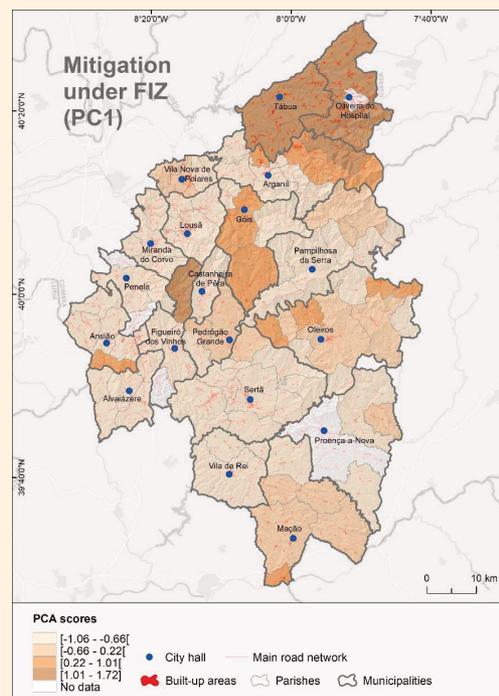
Caixa 4

COLABORAÇÃO ENTRE PROPRIETÁRIOS FLORESTAIS E TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS. EXEMPLO DO PINHAL INTERIOR

NO PINHAL INTERIOR, ANALISOU-SE A RELAÇÃO ENTRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS ZIF (ÁREA ABRANGIDA PELA ZIF, ANTIGUIDADE DA SUA CONSTITUIÇÃO E APROVAÇÃO OU NÃO DO PGF) E UM CONJUNTO DE VARIÁVEIS DE CARATERIZAÇÃO DAS FREGUESIAS DAQUELA REGIÃO (121 FREGUESIAS), ABRANGENDO CINCO DIMENSÕES: USO/OCUPAÇÃO DO SOLO, POPULAÇÃO, INSTITUIÇÕES, RECURSOS EXTERNOS E INCÊNDIOS.

PODE DIZER-SE QUE A COLABORAÇÃO ENTRE PROPRIETÁRIOS (ZIF) SE DESENVOLVEU NOS TERRITÓRIOS DE MAIOR VITALIDADE DEMOGRÁFICA E DINAMISMO ECONÓMICO. A EXPANSÃO DA COLABORAÇÃO NO ÂMBITO DAS ZIF, PARA ALÉM DA JÁ EXISTENTE, SURGE GRANDEMENTE CONDICIONADA PELO ELEVADO ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO, BAIXA RENTABILIDADE NO USO DA TERRA E CONSEQUENTE REDUÇÃO DA GESTÃO ATIVA DA MESMA.

CANADAS, M.J., LEAL, M., SOARES, F., NOVAIS, A., RIBEIRO, P.F., SCHMIDT, L., DELICADO, A., MOREIRA, F., BERGONSE, R., OLIVEIRA, S., MADEIRA, P.M., SANTOS, J.L. (2023) WILDFIRE MITIGATION AND ADAPTATION: TWO LOCALLY INDEPENDENT ACTIONS SUPPORTED BY DIFFERENT POLICY DOMAINS. *LAND USE POLICY*, 124: 106444.



3. RECOMENDAÇÕES

3.1 A PAISAGEM DESEJADA

- O planeamento da transformação da paisagem pela entidade gestora, incluindo a matriz de transição da paisagem atual para a desejada, deve ser um exercício negociado entre a entidade gestora, os proprietários e a comunidade. Esta negociação deve ir muito além de um mero procedimento de consulta pública e implica uma considerável flexibilidade do desenho original da paisagem desejada. A comunidade deve rever-se na paisagem desejada, sendo, pois, necessário envolvê-la nesse processo.
- A definição da paisagem desejada deve partir de uma real compreensão da gestão associada à paisagem atual, que permitirá equacionar a mudança possível no quadro dos agentes económicos no terreno, a legitimidade face à comunidade local e a disponibilidade de fundos públicos para criar incentivos à mudança por parte dos proprietários.
- A transformação da paisagem, na maior parte dos territórios vulneráveis, passa pelo aumento dos espaços abertos no mosaico paisagístico, pelo que é essencial promover a utilização agrícola/pastoril de determinadas áreas críticas. Os resultados do projeto ‘Pessoas e Fogo’ demonstram que a área ardida acumulada e a concentração dessa área num reduzido número de anos de grandes incêndios aumentam significativamente quando se desce abaixo de um determinado limiar da taxa de ocupação agrícola/pastoril da paisagem (Caixa 5).
- Em determinadas localizações, a transformação de áreas de floresta de produção em folhosas nativas é desejável na medida em que é suscetível de reduzir a concentração da área ardida num reduzido número de anos de grandes incêndios. Com efeito, os nossos resultados sugerem que esta concentração de área ardida cresce com o peso da floresta de produção e diminui com o peso da floresta nativa e matos (Caixa 5).

Caixa 5

REGIMES DE FOGO, AGRICULTURA E FLORESTA DE FOLHOSAS NATIVAS

DOIS INDICADORES DE REGIMES DE FOGO:

INCIDÊNCIA - GRADIENTE DE AUMENTO DA ÁREA TOTAL ARDIDA E DA FREQUÊNCIA DE INCÊNDIOS

CONCENTRAÇÃO - GRADIENTE DE CONCENTRAÇÃO TEMPORAL DA ÁREA TOTAL ARDIDA, INDEPENDENTEMENTE DA SUA EXTENSÃO

VALORES MAIS ELEVADOS DE INCIDÊNCIA ESTÃO ASSOCIADOS A MENORES PROPORÇÕES DE ÁREAS AGRÍCOLAS E A MAIORES PROPORÇÕES DE VEGETAÇÃO NATURAL.

VALORES MAIS ELEVADOS DE CONCENTRAÇÃO ESTÃO ASSOCIADOS A MENORES PROPORÇÕES DE AGRICULTURA E DE VEGETAÇÃO NATURAL.

MANTER CERCA DE 40% DA ÁREA DE UMA FREGUESIA COBERTA POR ÁREAS AGRÍCOLAS OU PASTAGENS REVELA-SE EFICAZ NA REDUÇÃO DA PERIGOSIDADE DE INCÊNDIOS.

MOREIRA, F., LEAL, M., BERGONSE, R., CANADAS, M.J., NOVAIS, A., OLIVEIRA, S., RIBEIRO, P.F., ZÉZEE, J.L., SANTOS, J.L. (2023) RECENT TRENDS IN FIRE REGIMES AND ASSOCIATED TERRITORIAL FEATURES IN A FIRE-PRONE MEDITERRANEAN REGION. *Fire*, 6(2): 60.

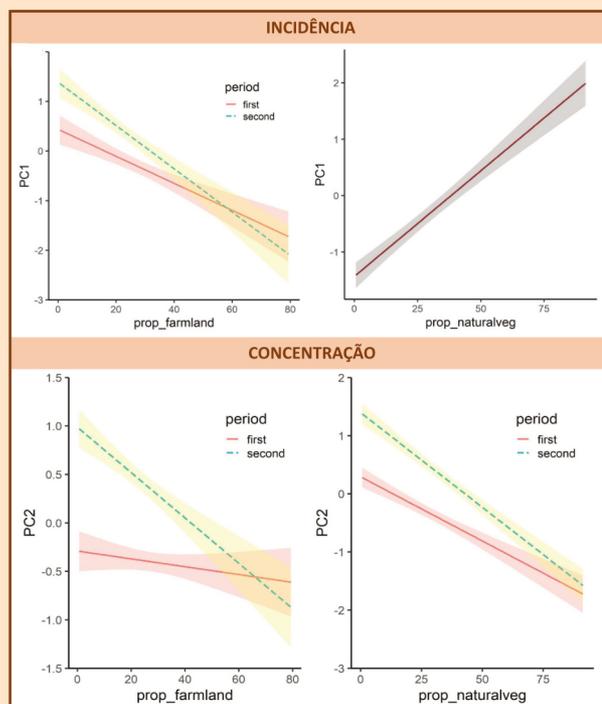


Table 4. Estimated minimum payment required by an owner to subscribe each particular commitment.

Commitment	Owner Type		Marginal Effect of Being Active
	Nonactive	Active	
Delivering 15% of land to be integrated in a fuel break	37.5	97.5	60.0
Delivering 30% of land to be integrated in a fuel break	75.0	195.0	120.0
Delivering 50% of land to be integrated in a fuel break	125.0	325.0	200.0
Delivering all land to be integrated in a fuel break	250.0	650.0	400.0
Scrub clearing once in 5 years in all land	343.3	186.5	-156.8

Notes: All figures in the table are average willingness-to-accept in EUR/hectare of owned land/year, as predicted with the estimated model. Note that our WTA estimates for 50% and all land delivered for a fuel break correspond to predictions outside our data range. Although the null hypothesis of a linear relationship between the dependent and X_1 variables could not be rejected for the data range, this may hold or not outside this range.

SANTOS, J.L., MARTINS, A., NOVAIS, A., CANADAS, M.J. (2021) A CHOICE-MODELING APPROACH TO INFORM POLICIES AIMED AT REDUCING WILDFIRE HAZARD THROUGH THE PROMOTION OF FUEL MANAGEMENT BY FOREST OWNERS. *FORESTS*, 12(4): 403.

- É importante refletir sobre o contributo esperado do Programa de Transformação da Paisagem relativamente à mitigação das alterações climáticas e aos objetivos a cumprir por Portugal nesta matéria até 2050. O aumento da área arborizada permite sequestrar mais carbono, mas, em muitos territórios com elevado peso da floresta, esse aumento pode implicar também um maior risco de incêndio. É então importante clarificar se o que se pretende é sequestro adicional de carbono ou maior segurança dos stocks de carbono.

3.2 A IMPLEMENTAÇÃO LOCAL DA PAISAGEM DESEJADA

- Na escolha do modo de implementar as intervenções de transformação da paisagem há que atender aos tipos de proprietários. Mesmo em territórios de pequena propriedade existe geralmente diversidade de proprietários, por exemplo, quanto ao nível de gestão mais ou menos ativa. Os resultados do projeto 'Pessoas e Fogo' mostram que a promoção da redução de combustíveis pelo proprietário através de incentivos económicos é mais fácil entre os proprietários que mantêm uma gestão mais ativa (Caixa 6). No caso de proprietários menos ativos, será mais exequível obter a permissão do proprietário para a entidade gestora realizar diretamente as ações de redução de combustível (Caixa 7).
- Na definição do montante unitário a pagar como compensação da cedência de gestão para a criação de descontinuidades (áreas abertas) ou instalação de espécies folhosas nativas, há que ter em conta o custo de oportunidade da terra para o proprietário, o qual pode variar de nulo (matos em solos pouco produtivos) a relativamente elevado (povoamentos de eucalipto em áreas de elevada produtividade).
- Os pagamentos aos proprietários florestais devem refletir os custos diretos das ações de gestão necessárias (promoção das intervenções de redução de combustível) ou os custos de oportunidade associados à cedência de terra pelos proprietários, e não o valor dos benefícios gerados para a coletividade. A valoração destes benefícios, incluindo os serviços de ecossistemas gerados, é importante para comparar estes benefícios com os respetivos custos e decidir se esses pagamentos devem ser considerados uma boa aplicação de dinheiros públicos, mas não como base para determinar o nível de pagamentos aos proprietários.

Caixa 7

OPÇÕES ALTERNATIVAS À GESTÃO INDIVIDUAL: DELEGAR, ARRENDAR OU VENDER A TERRA

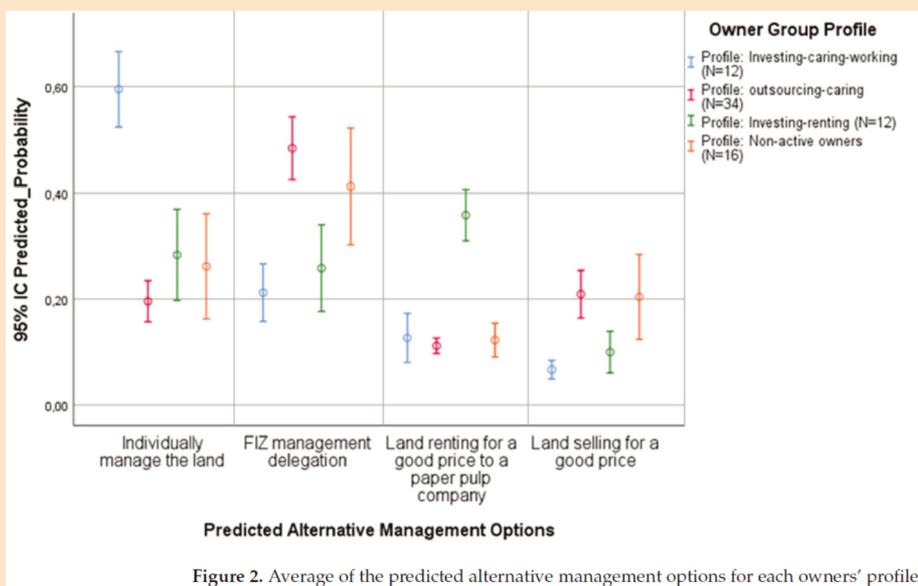


Figure 2. Average of the predicted alternative management options for each owners' profile.

MARTINS, A., NOVAIS, A., SANTOS, J.L., CANADAS, M.J. (2022) PROMOTING LANDSCAPE-LEVEL FOREST MANAGEMENT IN FIRE-PRONE AREAS: DELEGATE MANAGEMENT TO A MULTI-OWNER COLLABORATIVE, RENT THE LAND, OR JUST SELL IT?. *Forests*, 13(1): 22.

Caixa 8

MELHOR ENTIDADE PARA PROMOVER GESTÃO REDUTORA DO RISCO DE INCÊNDIO NA FREGUESIA

MELHOR ENTIDADE COLETIVA PARA PROMOVER GESTÃO REDUTORA DO RISCO DE INCÊNDIO

ENTIDADES	% DE PROPRIETÁRIOS
CÂMARA MUNICIPAL / GABINETE TÉCNICO FLORESTAL	62
JUNTA DE FREGUESIA	39
ZIF	32
OPF	23

Nº DE PROPRIETÁRIOS INQUIRIDOS = 497

COMBINAÇÕES DE ENTIDADES	% DE PROPRIETÁRIOS
SÓ GOVERNO LOCAL (GL)	27
SÓ NÃO FLORESTAIS	15
COMBINAÇÕES COM GL	41
COMBINAÇÕES SEM GL	13
NENHUM	4
TOTAL	100

	TIPO DE PROPRIETÁRIO			
	GESTÃO +ATIVA / PINHEIRO BRAVO	GESTÃO +ATIVA / EUCALIPTO	GESTÃO NÃO ATIVA / PINHEIRO BRAVO	OUTRAS ESPÉCIES FLORESTAIS
ENTIDADES	<ul style="list-style-type: none"> JUNTA DE FREGUESIA ZIF GRUPOS DE CERTIFICAÇÃO FLORESTAL 		<ul style="list-style-type: none"> CÂMARA MUNICIPAL 	<ul style="list-style-type: none"> OUTRAS ENTIDADES
COMBINAÇÕES DE ENTIDADES		<ul style="list-style-type: none"> SÓ FLORESTAIS NENHUM 	<ul style="list-style-type: none"> GOVERNO LOCAL + OUTRAS 	<ul style="list-style-type: none"> SÓ FLORESTAIS SÓ NÃO FLORESTAIS

GOVERNO LOCAL = CÂMARA MUNICIPAL, JUNTA DE FREGUESIA, PROTEÇÃO CIVIL

SÓ FLORESTAIS = ORGANIZAÇÃO DE PRODUTORES FLORESTAIS, ZIF, OUTRO GRUPO DE PROPRIETÁRIOS FLORESTAIS, GRUPO DE CERTIFICAÇÃO FLORESTAL, SAPADORES FLORESTAIS

SÓ NÃO FLORESTAIS = ASSOCIAÇÃO OU COOPERATIVA AGRÍCOLA, BOMBEIROS VOLUNTÁRIOS, LIGA DE MELHORAMENTOS DA ALDEIA, COMISSÃO DE COMPARTES.

- A melhor entidade para coordenar e gerir o processo de transformação da paisagem depende muito do território em causa e do seu tecido económico e institucional, devendo, por isso, manter-se a elegibilidade para esta função de uma multiplicidade de atores, tais como autarquias, associações de produtores florestais ou agrupamentos de baldios. Os resultados do projeto ‘Pessoas e Fogo’ indicam preferência generalizada pelas autarquias e outras entidades mais próximas das comunidades, embora os proprietários mais ativos de eucalipto expressem preferência significativa pelas associações setoriais florestais (Caixa 8).
- É necessário assegurar a formação dos gestores de áreas de gestão à escala de paisagem. Fala-se muito da necessária profissionalização da gestão, geralmente entendida como gestão florestal, mas esta não esgota o conjunto das competências necessárias à transformação da paisagem em áreas de propriedade privada. Os gestores à escala da paisagem necessitam de capacidades e profissionalismo na negociação com os proprietários, no ganho e manutenção da sua confiança, na gestão de conflitos e na resolução de problemas de legitimidade das ações que pretendem desenvolver.
- A transformação da paisagem num contexto de propriedade privada deve envolver diversos mediadores (comunidade, autarcas, associações, baldios e agrupamentos de baldios) que funcionem como promotores da confiança das partes envolvidas. Devem ser capazes de aplicar o plano de modo flexível e sensível ao contexto, de aprender com os erros e corrigi-los em conformidade.

3.3 A POLÍTICA DE ENQUADRAMENTO: FINANCIAMENTO, ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

- O nível de apoio financeiro à entidade gestora deve refletir o número de proprietários envolvidos e criar um quadro de estabilidade para manter equipas que assegurem o contacto, apoio, promoção das ações e negociação com os proprietários. A estabilidade das equipas permite a aprendizagem, ganho de experiência e estabelecimento de relações de confiança entre técnicos e proprietários necessários à qualidade da implementação.
- À autonomia da entidade gestora para negociar a estratégia de transformação da paisagem e aplicá-la flexivelmente ao universo de proprietários da área deve corresponder um dever de transparência financeira e demonstração de resultados.
- A implementação do Programa de Transformação da Paisagem (PTP) deve ser acompanhada por um “observatório” que permita detetar precocemente problemas de implementação relativos à confiança da comunidade local na entidade gestora, ao alinhamento com os objetivos de política prosseguidos ou à capacidade de mobilização dos proprietários e da comunidade local. Este observatório deverá emitir recomendações resultantes deste trabalho de acompanhamento, bem como promover a partilha de experiências entre entidades gestoras e a divulgação geral das realizações do Programa.
- É necessário assegurar o financiamento público a longo prazo que corresponda ao grau de ambição do Programa de Transformação da Paisagem. O Programa deverá ser avaliado visando a aprendizagem e melhoria continuadas, resistindo assim à tendência observada nas políticas florestais e de fogos, em que se lançam sucessivamente novas políticas e estratégias, acompanhando os ciclos de grandes incêndios, sem que nunca tenham sido adequadamente financiadas, aplicadas aos respetivos territórios-alvo, avaliadas e melhoradas. Esta exigência de uma política consistente no longo prazo implica também uma melhor compatibilização e integração do Programa de Transformação da Paisagem com as medidas do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum (PAC) em aplicação nos mesmos territórios.
- O acompanhamento por parte do Estado, incluindo a liderança técnico-política, do desenvolvimento do PTP deve centrar-se na missão de transformar a paisagem no contexto de propriedade privada, comunidade e poder locais e não reduzir a sua missão ‘apenas’ a um planeamento e gestão florestal ‘apenas’ tecnicamente corretos.
- A concretização do Programa, a sua generalização ao conjunto dos territórios vulneráveis e o desejável crescimento dos recursos financeiros a gerir requerem uma agência de pagamento e uma estrutura de acompanhamento e controlo financeiro equiparáveis aos que enquadram a aplicação da Política Agrícola Comum em Portugal.





**PESSOAS
e FOGO**

Mais informação em:
pessoasefogo.wordpress.com

FCT Fundação
para a Ciência
e a Tecnologia

Este trabalho foi financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto PCIF/AGT/0136/2017

ISBN: 978-972-671-750-8

Grafismo: Filipe Gomes