



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

**CADERNO**

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

**FICHA**

2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS DE AMBIENTE E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O presente documento constitui uma Ficha que é parte integrante de um Caderno temático, de âmbito mais alargado, não podendo, por isso, ser interpretado separadamente.

### 1. INTRODUÇÃO

Na presente Ficha, coloca-se o enfoque na questão da relação entre o edifício do sistema de ordenamento de território em Portugal e a Defesa da Floresta Contra Incêndios, procurando lançar algumas pistas que clarifiquem o enquadramento dos incêndios florestais nas políticas de ambiente e de ordenamento do território.

O problema dos incêndios florestais é um problema de ordenamento do território?

Neste trabalho, vamos concluir que a política de ambiente e ordenamento do território é completa e diversificada. O edifício destas políticas assenta em vários programas e instrumentos normativos. Na sua generalidade são programas que estão bem estruturados e os instrumentos equilibrados. A elevada diversificação destes instrumentos e programas eleva a complexidade do sistema, originando, por vezes, problemas na sua articulação - alguns dos quais com expressão directa sobre a Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI).

O edifício do sistema de ordenamento do território prevê uma hierarquia de planos de ordenamento conceptualmente equilibrada. Contudo, algumas das figuras do ordenamento, servidões e condicionantes são potencialmente geradores de conflitos de interesses com consequências negativas para a DFCI.

As políticas públicas de ambiente e ordenamento do território incorporam o sector florestal e promovem o seu ordenamento. Embora se façam referências à existência de um problema nacional associado aos riscos naturais, onde se incluem os incêndios florestais, estas pecam por falta de medidas concretas, rigorosas e regulamentares, que expressamente tomem como prioridade a DFCI.

A ausência de uma linha consequente de Defesa da Floresta Contra Incêndios nas políticas e instrumentos do ordenamento do território e do ambiente promove a desarticulação de medidas, com consequências opostas às da redução do risco de incêndio florestal.



## **2. CARACTERIZAÇÃO DO ASSUNTO**

### **2.1. Síntese da Política de Ambiente e Ordenamento do Território**

A Política de Ambiente e de Ordenamento do Território é constituída por diversas políticas vocacionadas para a gestão dos recursos naturais, apoiadas em instrumentos normativos e programas enquadradores que, em cada caso, observam os princípios e objectivos que norteiam cada uma dessas políticas.

Entre os diversos factores que enquadram o sector florestal nas políticas acima referidas, pode-se eleger aquele que porventura desencadeia uma série de consequências que, por certo, interferem no ambiente e nos seus diversos elementos naturais – a desflorestação. É a partir daqui que surge um conjunto de orientações, que abaixo se elenca.

A protecção das florestas passou para a ordem do dia ao nível da Europa comunitária e extracomunitária, através da realização de três conferências ministeriais (Estrasburgo, em 1990; Helsínquia, em 1993; e Lisboa em 1998). Na conferência de Helsínquia, foi definido o que deve ser o ordenamento e a gestão sustentável da floresta e dos recursos naturais que lhes estão associados, nomeadamente:

- A manutenção e o aumento dos recursos florestais e a sua contribuição para o ciclo global do carbono;
- A manutenção e desenvolvimento das funções produtivas da floresta (madeira e outros);
- A manutenção, conservação e desenvolvimento adequado da diversidade biofísica dos ecossistemas florestais;
- A manutenção e desenvolvimento adequado da função protectora da floresta, nomeadamente no que respeita ao solo e à água;
- A manutenção dos aspectos socio-económicos.

A terceira conferência ministerial para a protecção da floresta, realizada em Lisboa, em 1998, dá especial relevância às questões socio-económicas do ordenamento sustentável das florestas.

O objectivo da estratégia comunitária é o de "manter uma cobertura florestal adequada e melhorar a gestão florestal nos países em desenvolvimento, contribuindo assim para melhorar o ambiente a nível local, regional e global e para o desenvolvimento sustentável em geral". Neste contexto, podem definir-se os objectivos específicos do sector das florestas, a realizar através dos programas de ajuda da UE:



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

- Diminuir a desflorestação descontrolada e a degradação da floresta;
- Aumentar a extensão das áreas sob gestão sustentável;
- Aumentar as receitas provenientes dos produtos florestais e tornar mais equitativa a sua repartição;
- Preservar os recursos genéticos e a biodiversidade;
- Desenvolver a investigação, a fim de aumentar os conhecimentos no contexto florestal.

A elaboração de documentos de enquadramento e orientação neste domínio em Portugal, enquanto definidores de estratégias e de coordenação de intervenções ao nível ministerial, surgiu por influência comunitária, tendo sido adoptada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/99 [4], de 8 de Abril, o *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa*, e, pouco mais tarde, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/99, de 9 de Julho, o *Plano de Combate à Desertificação* [7].

Mais recentemente, foi aprovado o *Programa de Acção para o Sector Florestal, Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2003* [1], [2]. Este Programa de Acção aprova uma estratégia cujo objectivo central é o da melhoria da gestão sustentável da floresta portuguesa, apoiada essencialmente na correcção de limitações, em relação às quais a intervenção e a acção do Estado deve ter um efeito correcto. Estas limitações resultam fundamentalmente da estrutura da propriedade florestal, da descoordenação da acção pública, da complexidade dos procedimentos administrativos de acesso aos instrumentos de apoio ao sector e da inadequação dos regimes de ajuda pública, assim como da elevada taxa de risco associada à produção florestal.

### **Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) [5]**

No âmbito do novo regulamento do conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER):

- Devem ser criadas ajudas silvoambientais no que diz respeito à preservação dos ecossistemas florestais de elevado valor e ao reforço do valor protector da floresta quanto à erosão dos solos, à manutenção dos recursos hídricos e da qualidade da água e à prevenção de riscos naturais.
- A silvicultura é uma parte integrante do desenvolvimento rural e o apoio à utilização sustentável das terras deve abranger a gestão sustentável das florestas e o seu papel multifuncional. As florestas criam benefícios múltiplos: fornecem matéria-prima para



produtos renováveis e ecológicos e desempenham um papel importante no bem-estar económico, na diversidade biológica, no ciclo global de carbono, no balanço dos recursos hídricos, no controlo da erosão e na prevenção dos riscos naturais, proporcionando além disso serviços sociais e recreativos.

- A fim de contribuir para a protecção do ambiente, a prevenção de incêndios e riscos naturais, bem como para a atenuação das alterações climáticas, os recursos florestais devem ser alargados e melhorados pela primeira florestação de terras agrícolas e de terras não agrícolas. A primeira florestação deve ser adaptada às condições locais, ser compatível com o ambiente e promover a biodiversidade.
- Deve ser concedido apoio para o restabelecimento do potencial de produção silvícola em florestas atingidas por desastres naturais e incêndios e para a introdução de medidas de prevenção adequadas. As medidas de prevenção contra incêndios devem abranger zonas classificadas pelos Estados-Membros como de alto ou médio risco de incêndio, de acordo com os seus planos de protecção florestal.

Foi implementado o referido regulamento que contempla algumas medidas que aqui importa referir:

No âmbito do eixo prioritário de ordenamento do território e das medidas destinadas à utilização sustentável das terras florestais:

- O apoio ao abrigo desta secção é concedido apenas para florestas e zonas florestadas na posse de proprietários privados ou respectivas associações, ou de municípios ou respectivas associações. As medidas aqui propostas em zonas classificadas como de alto ou médio risco de incêndio florestal, no âmbito da acção comunitária sobre a protecção das florestas contra incêndios, devem estar em conformidade com os planos de protecção florestal estabelecidos pelos Estados-Membros para essas zonas.

O restabelecimento do potencial de produção florestal e a introdução de medidas de prevenção contêm as seguintes condições:

- O apoio previsto é concedido para o restabelecimento do potencial de produção silvícola em florestas afectadas por desastres naturais e incêndios e para a introdução de medidas de prevenção adequadas.

O reconhecimento da degradação continuada do solo, bem como da sua importância, conduziu à definição da "*Estratégia de Protecção do Solo*", a nível comunitário, tendo em atenção que um dos objectivos do *Sexto Programa de Acção para o Ambiente* é a protecção do solo contra a erosão e a poluição.



As novas directivas da Política Agrícola Comum (Reforma da PAC de Junho de 2003) apontam para a necessidade de conciliar uma agricultura economicamente eficiente, numa lógica de sustentabilidade do desenvolvimento rural, do equilíbrio ambiental e da integração das pessoas e do conhecimento, por contraposição à lógica anterior de carácter produtivista e infra-estrutural.

O conceito de Regime Florestal (definido em legislação publicada em 1901 e 1903 e que, ainda hoje, está em vigor) compreende o conjunto de disposições destinadas a assegurar não só a criação, exploração e conservação da riqueza silvícola, sob o ponto de vista da economia nacional, mas também o revestimento florestal dos terrenos cuja arborização seja de utilidade pública.

Portugal possui uma figura legislativa fundamental, a Reserva Agrícola Nacional – Decreto-Lei nº 169/89 de 14-06-1989; e ainda, neste âmbito, e no combate à desertificação, a Portaria nº 1467-A/2002 de 31-12-2001 e a Lei n.º 17/99, de 18 de Setembro (combate à desertificação e recuperação do desenvolvimento nas áreas do interior).

### **Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação (PANCD) [6]**

A desertificação constitui, assim, uma realidade que depende de factores naturais (secas e variações climáticas) e humanos. Neste sentido, foi lançado, em 2001, o Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação (PANCD), que tem no Homem o centro das suas preocupações, visando, no fundamental, quer a adopção de atitudes e acções activas de combate à degradação dos recursos, quer a aplicação de normas de prevenção.

O presente PANCD resulta de uma participação alargada de agentes implicados e interessados na problemática da desertificação, em especial das regiões mais afectadas, em rigoroso respeito pelo espírito da Convenção para o Combate à Desertificação (CCD).

É neste contexto que se entende que o PANCD deve ser um instrumento de orientação para a acção, nomeadamente tendo sempre presentes os seus objectivos aquando da formulação das medidas e dos instrumentos de política para o desenvolvimento económico e social sustentável.

Deste Plano, emanam os seguintes objectivos estratégicos:

- A conservação do solo e da água;
- A fixação das populações nas regiões mais despovoadas;
- Recuperação das áreas mais afectadas pela desertificação;



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

- A sensibilização da população para a problemática da desertificação;
- A integração da problemática da luta contra a desertificação nas políticas de desenvolvimento económico e social.

Um Observatório Nacional da Desertificação, funcionando em estreita ligação com a Comissão Nacional de Coordenação do Combate à Desertificação, possibilitará a concretização da função de acompanhamento, monitorização e avaliação da execução do Programa.

A água, como bem essencial, escasso e finito, tem atraído especial atenção política e socio-económica. O uso da água não se resume ao abastecimento directo à população, estendendo-se também às actividades agrícolas e industriais, com exploração de recursos hídricos subterrâneos, muitas vezes sobre-explorados.

As linhas fundamentais do ordenamento jurídico português em matéria de água constam de um conjunto de diplomas aprovados em 1994 – Decretos-Lei n.ºs 45/94, 46/94 e 47/94, de 22 de Fevereiro –, que, juntamente com o Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto, constituem, actualmente, o que poderíamos designar por Lei da Água portuguesa.

De entre os diplomas referidos, assume particular importância, no âmbito do ordenamento do território, o Decreto-Lei n.º 45/94, recentemente concretizado através da publicação do Plano Nacional da Água (PNA) — aprovado pelo Decreto-Lei n.º 112/2002, de 17 de Abril — e dos diversos planos de bacia hidrográfica (PBH).

O Plano Nacional da Água, que contempla, por exemplo, o ordenamento das bacias hidrográficas, a política de ambiente e o princípio do poluidor-pagador, constitui um documento fundamental, de onde decorrem os vários *Planos de Bacia Hidrográfica*. Saliente-se também o *Decreto-Lei n.º 236/98 de 01-08-1998 – Lei da qualidade da água*, que estabelece normas, critérios e objectivos de qualidade com a finalidade de proteger o meio aquático e melhorar a qualidade das águas em função dos seus principais usos.

No que respeita à biodiversidade, merece especial relevância a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001 de 11 de Outubro – Estratégia Nacional de Conservação da Natureza*. A existência de uma Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB) [12] é, reconhecidamente, um instrumento fundamental para a prossecução de uma política integrada num domínio cada vez mais importante da política de ambiente e nuclear para a própria estratégia de desenvolvimento sustentável. A *Lei de Bases do Ambiente (Lei n.º 11/87, de 7 de Abril)* prevê, aliás, a elaboração dessa estratégia de conservação da Natureza. Por outro lado, a *Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB)*



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

estipula, também, a necessidade de dotar as partes contratantes de uma estratégia para a conservação da diversidade biológica. A ENCNB [12], para vigorar até ao ano 2010, assume três objectivos gerais:

- Conservar a Natureza e a diversidade biológica, incluindo os elementos notáveis da geologia, geomorfologia e paleontologia;
- Promover a utilização sustentável dos recursos biológicos;
- Contribuir para a prossecução dos objectivos visados pelos processos de cooperação internacional na área da conservação da Natureza em que Portugal está envolvido, em especial os objectivos definidos na *Convenção sobre a Diversidade Biológica – Decreto n.º 21/93, de 29 de Junho*.

Para a concretização destes objectivos, a ENCNB [12] formula 10 opções estratégicas:

- Promover a investigação científica e o conhecimento sobre o património natural, bem como a monitorização de espécies, habitats e ecossistemas;
- Constituir a Rede Fundamental de Conservação da Natureza e o Sistema Nacional de Áreas Classificadas, integrando neste a Rede Nacional de Áreas Protegidas;
- Promover a valorização das áreas protegidas e assegurar a conservação do seu património natural, cultural e social;
- Assegurar a conservação e a valorização do património natural dos sítios e das zonas de protecção especial integrados no processo da Rede Natura 2000;
- Desenvolver em todo o território nacional acções específicas de conservação e gestão de espécies e habitats, bem como de salvaguarda e valorização do património paisagístico e dos elementos notáveis do património geológico, geomorfológico e paleontológico;
- Promover a integração da política de conservação da Natureza e do princípio da utilização sustentável dos recursos biológicos na política de ordenamento do território e nas diferentes políticas sectoriais;
- Aperfeiçoar a articulação e a cooperação entre a administração central, regional e local;
- Promover a educação e a formação em matéria de conservação da Natureza e da biodiversidade;
- Assegurar a informação, sensibilização e participação do público, bem como mobilizar e incentivar a sociedade civil;

- Intensificar a cooperação internacional.

Em Portugal, para além do Plano Nacional de Política do Ambiente - Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/95 de 21-04-1995, em que o ar e a sua qualidade assumem especial relevância, salienta-se a Portaria n.º 286/93 de 12-03-1993, que estabelece os valores-limite e valores-guia relativos ao ar. O Decreto-Lei n.º 276/99 de 23-07-1999 - Gestão da Qualidade do Ar define as linhas de orientação da política de gestão da qualidade do ar.

## **2.2. Instrumentos da Política de Ambiente e Ordenamento do Território**

### **Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) [13]**

A redução dos níveis de emissão de gases com efeito de estufa (GEE) é um objectivo de longo prazo e integra-se, prioritariamente, na estratégia dos países que assinaram o Protocolo de Quioto.

Tal como no âmbito da União Europeia, a questão das alterações climáticas é uma prioridade na definição de uma estratégia nacional de desenvolvimento sustentável e uma das suas componentes mais importantes. Uma estratégia de mitigação de GEE deve respeitar e acomodar outros objectivos sobre questões ambientais globais, nomeadamente os contidos em instrumentos internacionais, como a Convenção sobre a Biodiversidade e a Convenção de Combate à Desertificação.

O Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), da iniciativa do Governo Português, visa uma intervenção integrada na economia, com o objectivo de reduzir os níveis de emissão dos GEE e fazer cumprir os compromissos assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto e do acordo de partilha de responsabilidades da UE. A par dos objectivos de mitigação, o PNAC procura ainda antecipar os impactos das alterações climáticas e propor medidas de adaptação que visem reduzir os aspectos negativos desses impactos.

A problemática das alterações climáticas:

As alterações climáticas são, actualmente, consideradas umas das mais sérias ameaças ambientais a nível global, com fortes impactos nos ecossistemas, na qualidade da água, na saúde humana e nas actividades económicas.



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

Gases responsáveis pelo efeito de estufa:

Os GEE, que representam menos de 1% dos gases presentes na atmosfera (que é composta principalmente de azoto e de oxigénio), controlam os fluxos de energia na atmosfera através da absorção da radiação infravermelha. As actividades humanas afectam este equilíbrio através do aumento das emissões de GEE e de interferências na remoção natural de GEE (e.g. através da desflorestação).

Refira-se que a capacidade de sequestro de carbono, devida às florestas e alterações de uso do solo, aumentou cerca de 17% no período 1990-1999 (DGA, 2001). No entanto, esta evolução positiva do sector florestal não se traduz, na mesma proporção, na sua importância no balanço nacional de emissões. De facto, a participação da retenção do carbono pela floresta e alterações de uso do solo no balanço nacional era de 9% em 1990, passando a ser apenas de 7% em 1999, dado o aumento significativo das emissões globais de GEE.

A queima de combustíveis fósseis, originando emissões de CO<sub>2</sub>, é a principal causa do efeito de estufa. Outras actividades contribuem para este problema como a agricultura intensiva e as alterações no uso do solo (incluindo a desflorestação).

Quais os impactos globais para Portugal?

A ocorrência de invernos mais quentes e de concentrações de CO<sub>2</sub> mais elevadas poderão conduzir a uma aumento da produtividade da floresta em certas zonas do país. Ao contrário, a maior frequência de fenómenos climáticos extremos e o aumento do risco de incêndio deverão conduzir a perdas de produtividade da floresta.

Bases para uma política de redução das emissões de GEE:

Previsões de emissões de GEE até 2010 e a necessidade de reduzir as emissões no período 2008-2012:

Estima-se que o sector florestal aumente a sua capacidade de retenção de carbono neste período em cerca de 18%, tendo em consideração apenas a expansão de área florestal. No entanto, a sua contribuição para o total nacional decresce no período de 1990-2010 devido ao aumento significativo das emissões de CO<sub>2</sub>. De facto, a retenção de carbono, expresso em CO<sub>2</sub> equivalente, correspondeu, em 1990, a 9% do total nacional das emissões de GEE, enquanto que em 2010 se prevê que venha apenas a corresponder a 6%. Saliente-se, no entanto, a necessidade premente de desenvolver métodos robustos de projecção sobre a

retenção de carbono relativo a florestas e alterações de uso do solo, integrando as várias componentes do ciclo do carbono, nomeadamente os incêndios florestais e o carbono do solo.

#### Políticas e Medidas para o sector das Florestas

##### Bloco Imediato

- Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa [3]
- Instrumentos de planeamento e gestão: Planos Regionais de Ordenamento Florestal; Planos de Gestão Florestal
- Instrumentos financeiros e fiscais: Fundo Financeiro Florestal; Fundo de Investimento Imobiliário; Incentivos fiscais no IRS/IRC e IVA.
- Informação: Sistema de Informação Florestal

##### Bloco Adicional

- Redução dos incêndios florestais
- Eficácia e eficiência da exploração e gestão florestais: aumento da dimensão média das unidades de gestão, melhoria da composição e estrutura produtiva dos povoamentos existentes, promoção de políticas de gestão florestal sustentável para toda a área florestal, otimizando a componente de valor de uso indirecto de sumidouro de carbono.
  - Ensaio: intervenção em 50% da área actual de pinheiro bravo, através de adensamentos, e melhoria das práticas de gestão florestal ao longo do ciclo produtivo, aumentando a produtividade média anual de 5,6 m<sup>3</sup>/ha para 6,8 m<sup>3</sup>/ha;
  - Ensaio: adensamentos em 50% da área total do montado de sobro e azinho.
- Promoção da investigação sobre sumidouros de carbono;
- Actuação no âmbito do ciclo de vida dos produtos da floresta, concretizando uma abordagem integrada da produção florestal com o sector da transformação;

#### Conclusões:

A questão das emissões de gases de efeito de estufa e a necessidade de adopção de políticas de mitigação apresenta uma natureza abrangente, envolvendo toda a sociedade portuguesa, desde os consumidores privados aos agentes económicos produtivos, passando pela administração pública. O esforço de coordenação necessário, a nível global e sectorial, obriga a uma participação assumida de todos os ministérios, como órgãos politicamente responsáveis a nível sectorial. Assim,:

No sector das florestas, a redução dos incêndios florestais é determinante para o aumento do potencial de retenção de carbono por parte da floresta. Por outro lado, a produtividade dos povoamentos é muito baixa, comparativamente à de países com uma ecologia similar, pelo que importa promover a sua melhoria. A exequibilidade efectiva das acções que será necessário empreender aconselha à valorização económica da função da floresta como sumidouro de carbono, que incentive à adopção de princípios de gestão florestal sustentável por parte dos proprietários, consentânea com os objectivos de retenção de carbono. Simultaneamente, há que promover a melhoria do conhecimento sobre as diversas componentes relativas aos sumidouros de carbono.

#### Comentário Finais

##### Sector Florestas, Indústrias da Fileira Florestal e Agricultura

- Deverá considerar-se, como uma das medidas do Bloco Inicial, concentrar a comunidade de I&D em projectos orientados de forma a melhorar a capacidade de estimação de carbono.
- Deve ser efectuada uma avaliação cuidada do grau de execução do PDSFP antes de ser considerado como base de trabalho do PNAC, assim como a análise dos pressupostos para o seu cumprimento.
- A abordagem no PNAC 2001 sobre o sector florestal não foi integrada entre os diferentes estádios da fileira florestal, o que deve ser tido em consideração para o trabalho futuro – é fundamental que, apesar de as indústrias florestais levantarem questões que as aproximam das restantes indústrias transformadoras e terem vertentes nas áreas da energia e resíduos, deverão ser encaradas em conjunto com os restantes estádios das fileiras.



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

- Também é sugerido por um contribuinte que devem ser agrupados como parte integrante da floresta todos os espaços não arborizados, mas pertencentes aos espaços florestais, em sentido lato, i.e., as áreas ocupadas por vegetação arbustiva (matos) devem ser consideradas não como uma classe de uso solo, mas sim dentro das áreas florestais. Considera, portanto, não os 34% do País, mas sim os 64% do território nacional continental.
- É sugerido que seja considerada a valorização económica da função de sumidouro de carbono como uma fonte de mais-valia para o produtor, assim como a promoção de acordos voluntários no âmbito da indústria da fileira florestal, com metas quantificadas, especificamente em relação às PME industriais.
- Omissos quanto às orientações políticas de participação nos mecanismos de Quioto e ao acesso dos proprietários florestais aos mercados de carbono.

### **Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território**

Os Instrumentos de ordenamento do território são diversos e de um modo geral estão previstos pela própria legislação, ou seja, constituem regulamentos administrativos. Outros, de âmbito mais lato, constituem mecanismos de enquadramento cujo comprimento se recomenda no quadro da prática de planeamento. Distinguem-se, assim, como principais instrumentos de ordenamento do território:

- Planos Nacionais;
- Planos e políticas sectoriais;
- Planos de ordenamento do território (regionais, especiais e municipais);
- Planos de recursos hídricos;
- Planos municipais de ambiente e Agenda 21 local;
- Reserva Ecológica Nacional (REN);
  - Reserva Agrícola Nacional (RAN);
  - Servidões.



### **Planos de Ordenamento do Território**

A Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei n.º 48/97, de 11 de Agosto) [8] distingue três tipos de planos de Ordenamento do Território: Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) [10] e Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT).

### **Planos Regionais de Ordenamento do Território**

O Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio [9], com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 367/90, de 26 de Novembro, define os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) como “instrumentos de carácter programático e normativo, visando o correcto ordenamento do território através do desenvolvimento harmonioso das suas diferentes parcelas pela optimização das implantações humanas e do uso do espaço e pelo aproveitamento racional dos recursos” (art.1.º).

A área de intervenção dos PROT abrange sempre mais do que um município. Pode ser definida quer pela homogeneidade em termos ecológicos, económicos ou outros, quer por representar interesses ou preocupações que, pela sua interdependência, necessitam de tratamento integrado.

Na sua relação com os outros instrumentos de planeamento, os PROT são hierarquicamente superiores a todos os restantes instrumentos de ordenamento do território, com excepção dos Planos Especiais.

### **Planos Especiais de Ordenamento do Território**

A legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, com redacção dada, por ratificação, pela Lei n.º 5/96, de 29 de Fevereiro), define os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) [10] como “instrumentos normativos, da iniciativa da administração directa ou indirecta do Estado, que fixam princípios e regras quanto à ocupação, ao uso e a transformação do solo na área por eles abrangida [...] através de um correcto ordenamento do território”, e define os seguintes tipos de PEOT:

- Planos de Ordenamento das áreas protegidas (POAP);
- Planos de Ordenamento das albufeiras de águas públicas (POA);
- Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC).



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

Os PEOT são planos que focam aspectos especiais do ordenamento do território que não são tratados nos outros planos de ordenamento do território (PROT e PMOT) e que, por isso, requerem contexto regulatório, ou normativo, específico. Assim, e de um modo formal, situam-se a um mesmo nível hierárquico dos PROT, sendo hierarquicamente superiores aos PMOT.

Os planos especiais classificam espaços, identificam usos possíveis, princípios de ordenamento e regras de utilização e transformação do território nas áreas abrangidas. Assim, constituem, por excelência, planos vocacionados para a gestão do ambiente em sectores específicos, designadamente em áreas protegidas, em albufeiras de águas públicas e na orla costeira.

A relação dos PEOT com outros instrumentos de planeamento - como sejam, os planos regionais de ordenamento florestal, os planos municipais de intervenção na floresta e os planos de gestão de zonas de protecção especial - não se encontra esclarecida.

### **2.3. Restrições de Utilidade Pública com implicações directas na Defesa da Floresta Contra Incêndios**

#### **Reserva Ecológica Nacional (REN)**

A Reserva Ecológica Nacional foi estabelecida em 1983 (Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Julho) [14] com o objectivo de assegurar um desenvolvimento ecologicamente equilibrado do território.

Inicialmente criticada devido aos deficientes mecanismos operacionais que prejudicavam a sua eficácia enquanto instrumento de ordenamento do território e de gestão do ambiente, a legislação da REN foi revista em 1990 (Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março) [15], introduzindo-se então maior flexibilidade, mas mantendo os seus princípios e objectivos originais. O conceito de zonamento ecológico é introduzido, apoiado por um conjunto de critérios para a sua definição. Classificam-se como áreas de REN zonas costeiras e ribeirinhas, águas interiores, áreas de infiltração máxima e zonas declivosas, tal como referidas no Anexo I do Decreto-Lei n.º 93/90 de 19 de Março.

A REN estabelece assim uma rede ecológica fundamental e diversificada e integra todas as áreas consideradas fundamentais à manutenção da estabilidade ecológica do território e ao uso racional dos recursos naturais nos processos de ordenamento do território. Tem como principais objectivos:



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

- Controlar a utilização de áreas com características ecológicas específicas, limitando a sua transformação;
- Assegurar a protecção dos ecossistemas e a manutenção dos processos biológicos indispensáveis a um desenvolvimento harmonioso das actividades humanas.

A identificação de áreas a serem incluídas na REN deve basear-se em estudos específicos conduzidos pelos municípios (no contexto de PDM) ou pelas Direcções Regionais de Ambiente. Uma vez definida a área de REN, todos os processos de loteamento, construção de edificações, obras hidráulicas, construção de vias, escavações e destruição de vegetação são proibidas. Há, contudo, excepções a esta regra, sempre que a actividade:

- Não perturbe o equilíbrio ecológico;
- Seja de interesse nacional, regional ou local e esteja demonstrado que não existem alternativas economicamente viáveis;
- Constitua um compromisso assumido antes do estabelecimento da REN;

### **Reserva Agrícola Nacional (RAN)**

A Reserva Agrícola Nacional (RAN) é um regulamento administrativo, que se rege pelo Decreto-Lei n.º 196/89 [16], de 1 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 274/92, de 12 de Dezembro. Esta legislação tem como objectivo «defender e proteger as áreas de maior aptidão agrícola e garantir a sua afectação à agricultura, de forma a contribuir para o pleno desenvolvimento da agricultura portuguesa e para o correcto ordenamento do território» (Decreto-Lei 196/89).

A RAN define-se como o conjunto de áreas que, em virtude das suas características morfológicas, climatéricas e sociais, maiores potencialidades apresentam para a produção de bens agrícolas (art. 3.º Do Decreto-Lei n.º 196/89, de 1 de Junho).

Compete às Direcções Regionais da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas a proposta e gestão das áreas integradas na RAN. São órgãos da RAN o Conselho Nacional e as Comissões Nacionais da Reserva Agrícola.

Tal como a REN, a RAN constitui um regulamento administrativo, considerada uma restrição de utilidade pública, de acordo com a classificação de tipos de servidão da DGOTDU. Do seu regime constam acções proibidas em solos de RAN que diminuam ou destruam a potencialidade agrícola (como, por exemplo, obras hidráulicas, lançamento ou depósito de resíduos, acções que provoquem erosão e degradação do solo).



A sua implementação contudo não é tão polémica quanto a REN, tanto mais que, no quadro da reforma da Política Agrícola Comum, a protecção do solo agrícola deixou de constituir uma prioridade política nacional. A RAN contudo mantém-se mais numa perspectiva de protecção do recurso solo, independentemente da sua utilização para fins agrícolas.

### **3. IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS**

As políticas públicas de ambiente e ordenamento do território prevêm diversas medidas com efeitos directos ou indirectos sobre a Defesa da Floresta Contra Incêndios. A referência aos incêndios florestais vem normalmente associada à caracterização dos riscos naturais e ambientais, sem uma análise aprofundada e consequente das medidas de minimização e gestão do risco.

As causas de ignição tipificadas de acordo com o uso do fogo (DGRF, 2004) permitem identificar categoricamente as fontes e motivações do uso do fogo com expressão directa nas políticas de ambiente e de ordenamento do território.

Como resultado da análise desta informação, pode-se concluir que, por exemplo relativamente à política de resíduos, é possível atribuir uma relação de causalidade com as ignições a todas as questões relativas ao tratamento de resíduos, principalmente aos resíduos sólidos, os perigosos, os banais, independentemente da sua origem. Por exemplo, o uso de fogo em lixeiras autárquicas, o uso de fogo para destruição de resíduos industriais, o uso do fogo para destruição de resíduos da actividade comercial e a queima de lixos e entulhos clandestinos.

São também identificados motivos associados a comportamentos e atitudes reactivas aos condicionalismos dos sistemas de gestão agro-florestais contemplados nas políticas de ordenamento e de conservação da natureza. São estes os incêndios originados por conflitos motivados pelo regime florestal e os originados pelos danos em culturas provocados pela fauna selvagem.

Mas a principal fonte de ignições terá talvez origem nos conflitos relacionados com o uso do solo. As alterações aos usos do solo podem originar acções incendiárias motivadas por exemplo pelas necessidades urbanísticas, os limites e classificações do PDM.

O incêndio provocado pode ser a solução frequentemente encontrada para resolver algumas limitações de uso e gestão do solo, como por exemplo nas áreas protegidas, ou pela forma de exploração e usufruto de baldios, independentemente da modalidade de gestão.



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

A área florestal tem vindo a aumentar gradualmente ao longo dos anos (DGF, 2001). Esta constatação revela vitalidade do sector florestal, mas está igualmente relacionada com um abandono crescente das zonas interiores cuja ocupação do solo se modificou para tipologias que requerem menor intervenção humana. No entanto, esse crescimento da área florestal, levou a uma acumulação descontrolada de biomassa, não tendo sido acompanhado por medidas de mitigação e prevenção do risco de incêndio.

As políticas públicas que, por acção (política da conservação da natureza) ou por omissão (política de desenvolvimento económico), promovem a não intervenção no espaço florestal podem estar a contribuir para o aumento do risco de incêndio florestal.

A conservação da natureza e da biodiversidade tem por objectivo manter em estado favorável habitats e espécies de elevado valor conservacionista. Estes normalmente estão interligados numa dinâmica própria dos ecossistemas, com evoluções e regressões sucessivas. A manutenção em estado favorável destas dinâmicas tem implícito o conceito de evolução natural dos sistemas, isto é, de não intervenção. Ou, pelo menos, assim é nalgumas situações. O estabelecimento de uma rede de áreas cuja ocupação está condicionada à manutenção das dinâmicas naturais dos ecossistemas poderá ser levada a estados de acumulação de biomassa vegetal, aumentando, desta forma, o risco de incêndios florestais.

No entanto, é reconhecido que a baixa diversidade dos povoamentos florestais tem também uma influência na propagação de incêndios. Povoamentos florestais mono-específicos e com baixa variedade estrutural terão uma maior risco de incêndio. O aumento da diversidade estrutural promove importantes discontinuidades nos povoamentos, com consequências positivas para a Defesa da Floresta Contra os Incêndios.

Na mesma linha de raciocínio, concluir-se-á que o aumento da biodiversidade também poderá ter um efeito favorável. Adicionalmente, reconhece-se que o fogo faz parte da dinâmica natural dos ecossistemas e que as espécies que os constituem apresentam diferentes estratégias de adaptação a este factor ambiental. Nessa circunstância, é importante notar que espécies adaptadas aos regimes mediterrânicos dos fogos apresentam estratégias próprias de adaptação que podem incluir o estabelecimento de povoamentos ou outras formas de estrutura vegetal resilientes à acção dos fogos. A dinâmica natural desses ecossistemas muito contribui para isso. As áreas protegidas, quando sujeitas a gestão criteriosa e explicitamente orientadas para a gestão do risco de incêndio, podem contribuir muito favoravelmente para a DFCI.



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

O argumento inverso também pode ser razão de preocupação. A actual situação de abandono das áreas naturais e a ausência de medidas que implementem estratégias e uma gestão cuidada das áreas protegidas muito contribui para o aumento do risco de incêndio florestal. As áreas protegidas são frequentemente grandes áreas com baixa ocupação humana e sem gestão do espaço florestal. Nesta medida, têm sido alvo de elevados prejuízos resultantes dos incêndios florestais.

As Políticas de Ambiente e Ordenamento do Território são igualmente uma síntese de políticas sectoriais e são transversais. Todos os sectores da economia geram impactos ambientais e têm expressão territorial, pelo que os assuntos da ocupação do solo e do ambiente não lhes são alheios.

Todos os diplomas e restrições com expressão no ordenamento do território convergem para os Planos Directores Municipais, que agregam de forma integral e global o regulamento do uso do solo. Para esse enquadramento, as figuras da REN e da RAN assim como os instrumentos de planeamento com determinações de ordem política, técnica e administrativa sobre a afectação de usos do solo são instituídos em sede de PDM. A lógica da sua instituição tem uma função clarificadora no processo de afectação e licenciamento dos usos.

A realidade tem demonstrado que a falta de articulação dos diferentes instrumentos de planeamento, principalmente a sua assíncronia, tem como consequência uma total desadequação à lógica do relacionamento da sociedade com o território. As contradições encontradas nas sobreposições dos diplomas são sobejamente conhecidas e geradoras de elevada conflituosidade institucional. A falta de integração de políticas concorrentes origina severos entraves ao desenvolvimento de importantes sectores da economia.

A fragilidade desta situação agrava-se devido à elevada dependência de sucessivos licenciamentos ao nível local, promovendo a desarticulação das figuras do ordenamento e a lógica da instrumentalização administrativa como principal factor de controlo económico. Esta situação tem levado a elevados níveis de frustração que se canaliza para as causas próximas, normalmente as condicionantes ecológicas. Nos casos de conflito com o uso do solo classificado, o incêndio surge como a primeira forma de resolver o assunto. O incêndio motivado por alterações no uso do solo como são a construção e os limites dos PDM surge como primeira causa de ignição de origem estrutural, incluindo o incêndio provocado com o objectivo de resolver algumas limitações de gestão do uso nas áreas protegidas.

A REN cria conflitos e contradições insustentáveis no sistema de ordenamento do território. Promove o abandono e gera conflitos de interesse (Pardal, 2004). Os diplomas têm servido



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

uma instrumentalização política na esfera da disputa de poderes em matéria de controlo da economia e de direito do urbanismo.

Os problemas decorrentes da sobreposição das áreas da RAN e da REN, assim como a divergência da aplicação dos dois regulamentos, muito contribuem para a contradição dos objectivos destas relevantes figuras do ordenamento do território.

A proibição da destruição do coberto vegetal nos domínios da REN condiciona a normal actividade de limpeza selectiva de matos com vista a diminuir a carga combustível da floresta e a reduzir o risco de incêndio.

Outras políticas têm, por omissão, efeitos directos sobre a Defesa da Floresta Contra Incêndios.

A melhoria socio-económica e o apoio a políticas de combate ao abandono das práticas tradicionais nas regiões interiores são importantes vectores para a Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Nesse sentido, a promoção de políticas de desenvolvimento económico das zonas mais interiores, fortemente apoiadas num tecido agro-florestal, é muito importante para o combate aos incêndios. Indirectamente, o apoio ao desenvolvimento de uma economia compatível com o sector energético de oferta descentralizada pode ser um dos principais pilares do desenvolvimento económico destas regiões, corrigindo assimetrias regionais e contribuindo positivamente para a defesa contra incêndios. É importante notar que a ausência de uma estratégia clara de reforço nesse sentido tem tido historicamente reflexos dramáticos nos registos das ignições e das dimensões dos incêndios florestais.

As florestas são importantes sumidouros de dióxido de carbono. As florestas portuguesas deverão ser consideradas como sumidouros por serem relativamente novas e estarem a acumular carbono na biomassa e em solos que, previamente, tinham muito pouco carbono devido ao longo uso para a agricultura em clima do tipo Mediterrânico (CNADS, 2004).

Os incêndios florestais baixam muito o valor médio do stock de carbono na floresta ou dilatam o período de máxima absorção de carbono no sistema. Isto é, a acumulação média de carbono nos sistemas florestais pode ser de 88,5 tons/ha. A estimativa para o aumento médio (acumulação) de carbono nas florestas portuguesas, devido à presença constante dos incêndios florestais, da exploração florestal de curta rotação e ao uso de biomassa para fins industriais, reduz esse valor para cerca de 75 tons/ha.



PLANO NACIONAL

## Defesa da Floresta Contra Incêndios

Portugal tem aumentado substancialmente as suas emissões de GEE e as florestas nacionais deverão ser enquadradas como elemento estratégico e complementar a outros, como compensação parcial a esses aumentos.

As implicações dos incêndios florestais para o cumprimento das metas de Quioto são complexas, podendo a DFCI contribuir de forma muito positiva para o cumprimento dos compromissos internacionais.

Pode-se concluir que as políticas públicas de ambiente e ordenamento de território têm nas suas variadas vertentes, directa ou indirectamente, formas de incorporação do sector florestal e referem a necessidade do seu ordenamento. O ordenamento do espaço florestal de áreas circundantes é um processo-chave para a defesa da floresta. São variadas as causas de ignição directamente relacionadas com as questões do ordenamento do território.

Contudo, apesar da existência de variadas figuras de ordenamento do território, da existência de um sistema nacional, hierarquicamente organizado (embora com fragilidades), a sua articulação e interdependência está longe de se encontrar assegurada.

O resultado da desarticulação leva a situações aberrantes do ponto de vista da gestão do risco de incêndio e a promoção de conflitos de interesse na ocupação e no uso do solo.

Apontam-se como principais orientações para as políticas públicas de ordenamento do território e do ambiente, na vertente da Defesa da Floresta Contra Incêndios as seguintes:

- Referência explícita a incêndios florestais como componente integrante das políticas de uso do solo;
- Implementação flexível das medidas de combate aos incêndios florestais;
- Políticas claras e com objectivos mensuráveis e estratégias de implementação integrando o risco de incêndio florestal;
- Maior envolvimento e consulta de partes interessadas na formulação e implementação das políticas;
- Criação de condições favoráveis à gestão das medidas de combate aos incêndios florestais;
- Maior integração de políticas públicas com incidência nos incêndios florestais;
- Incorporação dos factores ambientais e de saúde pública nas políticas que fomentem os incêndios florestais;
- Fomento através de incentivos e subsídios das actividades promotoras da prevenção dos incêndios florestais;

- Incentivo à cooperação institucional
  - Políticas de restauração e reabilitação de áreas ardidas, através do fomento da regeneração natural;
  - Políticas e técnicas que fomentem o aumento da produtividade agrícola com reforço de penalizações que agravem o risco de incêndio.

#### **4. BIBLIOGRAFIA**

##### **Bibliografia citada:**

- [1] Programa de Acção para o Sector Florestal,
- [2] (Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2003);
- [3] Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa
- [4] (Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/99, de 8 de Abril);
- [5] Proposta de Regulamento do Conselho relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), CE, 2004
- [6] Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação (PANCD)
- [7] (Resolução do Conselho de Ministros nº 69/99, de 9 de Julho);
- [8] Lei n.º 48/97, de 11 de Agosto – LOT
- [9] Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio – PROT;
- [10] Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho – PEOT;
- [11] Decretos-Lei n.ºs 45/94, 46/94 e 47/94, de 22 de Fevereiro e Decreto-Lei n.º 236/98, de 1 de Agosto – Lei da Nacional Água
- [12] Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB), 2001. (Resolução do Conselho de Ministros n.º 152/2001 de 11 de Outubro);



PLANO NACIONAL  
**Defesa da Floresta  
Contra Incêndios**

[13] Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), 2004;

[14] Decreto-Lei n.º 321/83, de 5 de Junho – REN;

[15] Decreto-Lei n.º 93/90 de 19 de Março – REN;

[16] Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho – RAN;

**Bibliografia consultada:**

<http://www.diramb.gov.pt/>

Direcção Geral dos Recursos Florestais, 2004. Base de dados de causas de ignição (1993-2000). Não publicado.

Conselho Nacional do ambiente e do desenvolvimento sustentável, 2004. Pareceres e reflexões 2001-2003. Assembleia da República, Lisboa. 573 pp.

Pardal, S., 2004. Estudo sobre o novo diploma para a RAN, REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos. ISA/UTL, Lisboa. 167 pp.

Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT), 2002.

(Resolução do Conselho de Ministros 76/2002 de 11 de Abril);

Introdução ao Ordenamento do Território, M. R. Partidário, 1999. S. Caeiro, Outubro 2004, Universidade Aberta;

Decreto-Lei n.º 468/71 de 5 de Novembro – DH;