

**ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E INCÊNDIOS RURAIS: ARTICULAÇÃO OU
DESARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS? ESTUDO COMPARATIVO
ENTRE O CASO DE PORTUGAL E DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE
CASTILLA-LA-MANCHA (ESPANHA)**

Samora-Arvela, André, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território,
Departamento de Geografia, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, 4150-564 Porto,
Portugal, anesamora@gmail.com

Vázquez Varela, Carmen, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio,
Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, España, carmen.vazquez@uclm.es

Martínez Navarro, José María, Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio,
Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, España, josemaria.martinez@uclm.es

Tedim, Fantina, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Departamento
de Geografia, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, 4150-564 Porto,
ftedim@letras.up.pt

RESUMO: A expansão urbana nas áreas de interface urbano-rural e o despovoamento
nalgumas áreas rurais do interior são processos que podem gerar o aumento de frequência e
intensidade de incêndios rurais no presente e futuro quadro de alterações climáticas, tornando,
assim, cada vez mais premente a avaliação do nível de articulação entre a classificação de uso
do solo para efeitos de ordenamento territorial e a classificação dos solos no atinente à defesa
das comunidades contra incêndios e gestão integrada da floresta.

O presente artigo enceta, assim, uma avaliação do grau atual de alinhamento programático
entre a abordagem de ordenamento do território e a gestão do risco de incêndio rural com
enfoque em dois casos de estudo na Península Ibérica, nomeadamente Portugal e Espanha
pelo exemplo da comunidade autónoma de *Castilla-La Mancha*. Identificando os desafios que
se colocam à convergência entre as políticas públicas de ordenamento do território e a
redução do risco de um incêndio ter um efeito negativo no sistema territorial, este estudo
comparativo objetiva cruzar conhecimentos acerca das forças e fraquezas da implementação

desta articulação nos dois casos em análise, possibilitando a proposição de recomendações com vista à sua consolidação.

PALAVRAS-CHAVE: Ordenamento do Território, Incêndios, Risco, Articulação

ABSTRACT: This paper presents a research about the current degree of programmatic alignment between the spatial planning and wildfire risk management policies, focusing on two case studies in the Iberian Peninsula, namely Portugal and Spain, this last one through the example of the autonomous community of Castilla-La Mancha. Identifying the challenges facing the convergence between public policies for spatial planning and wildfire risk reduction, this comparative study aims to cross knowledge about the strengths and weaknesses of the implementation of this articulation in both cases, making it possible to propose recommendations with a view of its consolidation.

KEYWORDS: Spatial Planning, Wildfire, Risk, Articulation

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo plasma a avaliação do nível de articulação entre as políticas públicas de ordenamento do território e de gestão de incêndios rurais em Portugal e na Comunidade Autónoma de *Castilla-La Mancha*, sustentada na análise crítica dos documentos legais de ambas as áreas de estudo.

1.1. O Caso de Portugal

Até aos anos 90, proliferou a expansão dos perímetros urbanos, conjugada com a urbanização fragmentada e a edificação dispersa em paralelo com o crescimento das áreas de floresta e de matos, sendo nessa década que o primeiro instrumento de gestão territorial (IGT), Plano Diretor Municipal (PDM), se massificou em função da obrigatoriedade da sua definição sob pena de perda de elegibilidade municipal a financiamento comunitário. No final da década, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, estabelecida pela Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, hoje revogada pela Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio), constituiu um sistema de gestão territorial com IGT's de âmbito nacional, regional e municipal.

Em 2006, foi aprovado o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (RCM n.º 65/2006, de 26 de maio), que considerou que a integração de políticas de ordenamento do território e de gestão dos incêndios contribuía para a resiliência do território, o que efetivamente não se concretizou.

A promulgação do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SDFCI; Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho) veio ditar a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI), a necessidade de integração da cartografia do risco de incêndio nos IGT, a interdição da edificação nos terrenos classificados nos PMDFCI's com risco de incêndio elevado ou muito elevado, e a imposição de cumprimento de faixas de gestão de combustível. Ao contrário dos PDM's, os PMDFCI's, por não serem IGT's, não eram diretamente vinculativos dos particulares em virtude de não cumprirem os requisitos de publicitação pública e de discussão pública, essenciais à produção de efeitos por qualquer ato normativo, conforme consagrado pelo n.º 2 do artigo 119.º e pelo n.º 5 do artigo 64.º da Constituição, respetivamente, o que só viria a ser colmatado pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, que alterou o SDFCI (DGT, 2021) que ganhou, assim, eficácia prática.

Em 2007, deu-se a aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro: 6126), o qual já contemplava como objetivo estratégico o seguinte: *“prevenir e minimizar os riscos”*. No entanto, os incêndios rurais não fossem explicitamente mencionados.

Em 2019, deu-se a revisão do PNPOT em 2019 (Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro: 243), cujas diretrizes intentam um melhoramento da *“articulação do PDM com os instrumentos de ordenamento florestal e defesa da floresta e combate de incêndios, construindo um edifício de planeamento e gestão mais integrado e que melhor responda aos desafios dos territórios e à salvaguarda de pessoas e bens”*.

Como reação aos incêndios extremos de 2017, foi aprovado o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR; RCM n.º 45-A/2020, de 16 de junho), que orientou a formulação do novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), cuja visão e objetivos foram concretizados pelo Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro.

Relativamente ao âmbito municipal, o novo SGIFR pressupõe uma abordagem semelhante à preconizada pelo SDFCI, estipulando os Programas Municipais de Execução de Gestão Integrada de Fogos Rurais como substitutivos dos PMDFCI's. Com o intento de alinhamento

com os PDM's, o SGIFR determina a integração da carta de perigosidade de incêndio rural na planta de condicionantes do PDM, e consagra condicionamentos à edificação mais restritivos que os contemplados pelo revogado SDFCI, principalmente nas denominadas de Áreas Prioritárias de Prevenção e Segurança (APPS), respetivamente as com perigosidade alta e muito alta.

Como tal, nesta senda de articulação, coloca-se o desafio de distinguir quais as opções de natureza estrutural, vinculativas dos particulares, a integrar o PDM, e quais as medidas de prevenção e gestão de incêndios rurais de cariz conjuntural a implementar mediante a evolução e gestão do coberto vegetal (DGT, 2021), e as dinâmicas sociais e económicas do território.

O novo SGIFR centra-se na abordagem de gestão entre *solo urbano* e *solo rústico*, classificação, perfeitamente, alinhada com o novo Regime Jurídico de Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), o qual impõe, na sua atual redação, que os municípios procedam, até 31 de dezembro de 2022, à revisão dos seus PDM's por permeio desta reclassificação dicotómica do solo, onde a classe de urbanizável terá de ser reponderada, ora para solo urbano, ora para solo rústico, consoante o contexto territorial. Já os PMDFCI's em vigor produzem efeitos até 31 de dezembro de 2024.

Assim, a articulação entre os instrumentos atinentes ao ordenamento do território e aos mecanismos de gestão integrada de fogos rurais só se propiciará depois de 31 de dezembro de 2022 e antes de 31 de dezembro de 2024.

Na presente via de articulação encontrada, os IGT's podem vir a tornar-se fatores de despovoamento e empobrecimento das áreas rurais, impondo uma cristalização do território mediante o coberto do solo e associada perigosidade de incêndio rural em detrimento da sua primordial função de ordenar os usos do solo segundo a sua verdadeira aptidão.

1.2. O Caso de Comunidade Autónoma *Castilla-La Mancha*

As principais causas socioeconómicas do aumento do risco de propagação dos incêndios florestais rurais não mudaram substancialmente desde o surgimento da primeira legislação sobre incêndios florestais que data de 1968 (Lei 81/1968, de 5 de Dezembro, sobre Incêndios Florestais), as quais podem ser resumidas da seguinte forma: a) o abandono, causado pelo êxodo rural; b) políticas económicas que incentivam esse abandono; e c) a manutenção de práticas agrícolas e de queimadas tradicionais de pastagens (Vélez Muñoz, 1999). Os dois

primeiras conduziram a um processo de expansão do mato, com a consequente homogeneização da paisagem e uma mudança na continuidade e estrutura dos combustíveis.

Ao mesmo tempo, e coincidindo com a promulgação desta legislação, foi elaborado um novo modelo de Relatório de Incêndios, que recolhe informação de forma normalizada e que permitiu a criação de uma poderosa Base de Dados de Incêndios Florestais (EGIF), em vigor até hoje mediante sucessivas modificações e melhorias, sendo considerada a mais antiga e mais completa base de dados de incêndios florestais da Europa.

Após o fim do regime ditatorial e durante o processo parlamentar do projeto constitucional, foi levantada a possibilidade de as comunidades autónomas assumirem competências exclusivas em matéria florestal. Contudo, tal atribuição foi tida como função geral do Estado, dados os efeitos interterritoriais da matéria em questão. Logo, a Constituição atribuiu ao Estado a competência para ditar a legislação geral sobre florestas e uso florestal (Oliván del Cacho, 1995).

A Lei 81/1968 esteve em vigor durante 35 anos até ser revogada pela *Lei 43/2003 sobre Florestas*, posteriormente alterada em abril de 2006 e Julho de 2015. A primeira alteração à Lei justifica a necessidade de introduzir a proibição de alteração do uso do solo no pós-incêndio, argumentando que países semelhantes a Espanha, nomeadamente Itália e Portugal, também a implementaram. A outra grande modificação promovida pela Lei 10/2006 refletiu-se na criação de Secções Ambientais, especificamente, responsáveis pela investigação e acusação de crimes relacionados com o ordenamento do território, a proteção do património histórico, o ambiente e os incêndios florestais, e a alteração determinou também a criação do cargo de Procurador do Ambiente na estrutura da Procuradoria-Geral do Estado. Em terceiro lugar, mudou o nome das antigas "Zonas de Risco" da legislação de Franco para o atual nome de "Zonas de Alto Risco de Incêndio" (ZAR), estabelecendo que estas devem ter um Plano de Defesa (PD).

Neste sentido, a declaração das ZAR e a aprovação dos seus PD passou a ser da responsabilidade das Comunidades Autónomas, e a preparação dos PD deve considerar a possível relação entre problemas socioeconómicos de natureza territorial e a causalidade dos incêndios florestais.

Além disso, foram criados mecanismos de coordenação e planeamento a nível nacional, como o *Comité de Combate a Incêndios Florestais* (CLIF), composto por representantes do Estado e das administrações regionais responsáveis pelos incêndios florestais, que se reúne duas

vezes por ano, antes e depois da campanha de Verão, para coordenar ações a nível nacional e acordar a afetação de recursos estatais de combate e as suas regras de mobilização. Os acordos adotados são submetidos à Conferência Sectorial e são incluídos no Plano de Ação de Prevenção e Combate a Incêndios, aprovado anualmente pelo Conselho de Ministros. Desde 2005, o *Centro Nacional de Coordenação da Informação sobre Incêndios Florestais* (CCINIF) é responsável pela coordenação eficaz de todos os recursos de combate aos incêndios florestais, canalizando a informação disponível às entidades públicas competentes. As Comunidades Autónomas têm a sua própria autonomia legislativa em matéria de Ordenamento do Território. Já o Estado aprovou numerosas e heterogéneas leis sectoriais que têm um impacto muito significativo no ordenamento do território e no planeamento urbano, as quais apelam à necessidade de articular mecanismos de coordenação e colaboração inter-administrativa.

Quanto ao ordenamento do território da Comunidade Autónoma, verifica-se a existência de uma legislação de urbanismo muito amadurecida e completa desde 1956 (*Lei de 12 de Maio de 1956 sobre o sistema de ordenamento do solo e urbanismo*) e, sobretudo, pelo *Decreto Real 1346/1976 de 9 de Abril de 1976, que aprovou o texto unificado da Lei do Regime Fundiário e do Urbanismo*, mais tarde convertido no *Texto Consolidado de 26 de junio de 1992*, o que tornou desnecessária, no início, a existência de normativas próprias de planeamento urbano.

Em Castilla-La Mancha, o primeiro quadro normativo de ordenamento do território entrou em vigor em 1998 com a aprovação da *Lei 2/1998 de 4 de Junho de 1998 sobre o Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano*, ou seja, 16 anos após ter assumido poderes na sequência da aprovação do Estatuto de Autonomia. Já em relação aos próprios instrumentos de planeamento territorial, Castilla-La Mancha é uma das seis comunidades autónomas que ainda não elaboraram um plano de ordenamento de âmbito regional. A legislação atual corresponde ao *Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de Maio, que aprova o texto revisto da Lei de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano* (TRLOTAU), a partir da qual existem três âmbitos de aplicação: supramunicipal, municipal e especial. Os instrumentos do primeiro são os Planos de Ordenamento do Território (POT) (não implementados), os Planos de Interesse Singular e os Projetos de Interesse Singular, que coincidem na sua sigla PSI; a nível municipal, existem os Planos de Ordenamento Municipal (POM) e os Projetos de Delimitação de Solos Urbanos (PDSU); e finalmente, os Planos Especiais, que desenvolvem

ou complementam os POM em diferentes aspetos da realidade urbana (instalações, infraestruturas, zonas verdes, paisagem, etc., ou os Planos Especiais de Reforma Interior).

O *Plano Especial de Emergência para Incêndios Florestais* de 2006 manteve a ordem restritiva de regulação da campanha do mesmo ano, e em 2010 complementou as disposições da *Lei 3/2008 de 12 de junho sobre Florestas e Gestão Florestal Sustentável de Castilla-La Mancha*, enquanto os aspetos organizacionais e preventivos passaram a plasmar-se num plano que seria modificado em 2010, 2013, 2015 e 2017 sob o nome de INFOCAM. O plano INFOCAM alterou o esquema que define o risco de incêndio, utilizado no Plano de Emergência de 2006, dando origem a um novo modelo que não está expresso graficamente no plano de 2010, mas que foi mantido e representado no Plano Diretor de Defesa contra Incêndios Florestais de Castilla-La Mancha de 2015. Este divide o risco em dois grupos de componentes denominadas de "perigosidade" e "vulnerabilidade". Com base nesta análise de risco, o Plano espacializou cada "nível de risco" num sistema de informação geográfica (SIG) que utilizou os polígonos do registo predial (SIGPAC) como unidade espacial de análise, classificando os polígonos em cinco intervalos, desde risco negligenciável até risco extremo. Após a realização deste conjunto de operações, foi gerado um mapa de risco que serviu de base para delimitar as Zonas de Alto Risco de Incêndio Florestal (ZAR). A Resolução de 10/02/2017, da Direção Geral de Política Florestal e Espaços Naturais, aprovou 5 Planos Comarcais de Defesa da Floresta contra Incêndios, correspondentes a 5 dos 29, inicialmente, previstos (ZAR) pelo Plano Diretor de 2015, sendo os seus documentos de planeamento correspondentes publicados no site do Ministério Regional. Posteriormente, foram elaborados e aprovados em agosto de 2020 os *Planos Provinciais de Defesa da Floresta contra Incêndios 2021-2025*. Em qualquer caso, nenhum destes documentos poderá ser considerado um instrumento de ordenamento do território.

Disto isto, pode deduzir-se que não existe coordenação entre o ordenamento do território e os Planos de Defesa contra Incêndios, uma vez que a região carece de um POT. A única coordenação possível poderia ser conseguida a nível municipal, mas também aqui surgem alguns problemas. Atualmente, uma das questões não resolvidas é a da Interface Urbano-Rural (Pérez-Soba e Jiménez, 2019). Na região, existe falta de cartografia certificada que identifique as dimensões e espacialização destas novas áreas de risco, apesar de, conforme a normativa geral urbanística, os planos de ordenamento do território deverem incorporar, nas suas determinações, a delimitação de áreas de risco através do relatório de sustentabilidade

ambiental dos instrumentos de planeamento, sendo que a definição de territórios de risco deve ser consubstanciada pelo planeamento sectorial (Galiana, 2012). Contudo, nem a escala nem o objetivo destes mapas são adequados às exigências do planeamento municipal.

2. AVALIAÇÃO SWOT

Mediante a avaliação da articulação entre as políticas de ordenamento do território e de gestão integrada de fogos rurais, sumariza-se na tabela 1 a identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças em cada caso de estudo.

Tabela 1. Avaliação SWOT.

<i>Forças</i>		<i>Fraquezas</i>		<i>Oportunidades</i>		<i>Ameaças</i>	
Portugal	Castilla-La Mancha	Portugal	Castilla-La Mancha	Portugal	Castilla-La Mancha	Portugal	Castilla-La Mancha
<p>Tendencial esforço de planeamento do território e de defesa da floresta contra incêndios;</p> <p>Mudança de paradigma e tentativa de articulação entre as duas políticas públicas.</p>	<p>Tendencial mudança de paradigma, da estrita defesa contra incêndios para a sua integração progressiva na gestão sustentável do território</p> <p>Planos Distritais de Defesa da Floresta contra Incêndios</p>	<p>Desalinhamento das duas políticas públicas;</p> <p>Inexistência de estratégia de desenvolvimento para o mundo rural.</p>	<p>Ausência de POT na região. E, portanto, falta de alinhamento e coordenação entre as duas políticas públicas.</p> <p>Falta de coordenação entre as políticas de desenvolvimento urbano e os PD contra incêndios ou de autoproteção.</p>	<p>Congruente reclassificação do solo e revisão dos PDM's;</p> <p>Integração e harmonização dos programas de gestão integrada de fogos rurais com os IGT's;</p> <p>Concretização da nova estratégia para a valorização dos espaços rurais.</p>	<p>Plano de Medidas para enfrentar o Desafio Demográfico;</p> <p>Elaboração futura de um POT regional.</p>	<p>Resistência dos municípios em rever os PDM's;</p> <p>Incapacidade institucional central em coordenar a revisão dos PDM's e em harmonizar estas duas políticas públicas.</p>	<p>Incapacidade de muitos municípios rurais de elaborar e gerir os seus próprios POM, existindo 919 municípios, 58% com menos de 500 habitantes, e 28,5% com menos de 100 habitantes;</p> <p>Resistência e existência de distintos interesses entre os diferentes níveis de administração.</p>

Fonte: elaboração própria.

3. CONCLUSÕES

Como tronco comum, os dois casos de estudo pautam-se pelo amadurecimento progressivo e distintivo das políticas de ordenamento do território e de defesa da floresta contra incêndios, cuja tentativa de articulação é recente, e encontra-se expectante de ser concretizada, apesar de, programaticamente, ensejada.

No âmbito do ordenamento do território, é possível afirmar que Portugal implementou, em pleno, IGT's de âmbito nacional, regional e municipal, o que não se verifica na totalidade do território espanhol, sendo Castilla-La Mancha o exemplo de uma comunidade autónoma que não possui um POT.

No concernente à gestão de incêndios rurais, ambos os casos se pautam pela implementação desta legislação setorial a nível nacional e regional/comarcal/provincial. No caso espanhol, denota-se a definição de ZAR's, as quais acarretam a implementação de PD's respetivos. No entanto, das 29 ZAR's definidas na comunidade de Castilla-La Mancha apenas 5 possuem planos comarcais de defesa contra incêndios implementados.

Desde 2006, os portugueses PMDFCI's têm vindo a sinalizar o risco de incêndio à escala municipal, os quais devem dar lugar aos Programas Municipais de Gestão Integrada de Fogos Rurais até 2024. Estes, do ponto de vista do ordenamento do território, regulamentam o comprimento e cumprimento das faixas de gestão de combustível, e ainda condicionamentos à edificação mais proibitivos nas áreas de perigosidade alta e muito alta à escala local, constitutivas das áreas prioritárias de prevenção e segurança (APPS) e relativamente restritivos nas restantes classes de perigosidade em solo rústico.

Já no caso de Castilla-La Mancha, a espacialização, a nível municipal, das áreas de risco não se encontra concretizada, apesar de reconhecida a necessidade da sua integração nos instrumentos atinentes ao ordenamento do território, podendo este caso de estudo colher ensinamentos da experiência lusa dos PMDFCI's.

Se a desarticulação entre os dois âmbitos em análise é similar nos casos de estudo em causa, importa salientar que Espanha se tem focado na dimensão adaptativa e dinâmica do planeamento, cujas lições são também prolíficas.

A periodicidade da revisão do Plano de Ação de Prevenção e Combate a Incêndios por contínua inclusão anual, via Conselho de Ministros, dos acordos emanados das reuniões do CLIF, ocorridas duas vezes por ano, e a existência de um CCINIF, que disponibiliza toda a informação necessária às entidades públicas competentes, demonstram a flexibilidade adaptativa do sistema de planeamento espanhol e de Castilla-La Mancha em especial, o que poderia inspirar, homologamente, a *praxis* portuguesa neste âmbito.

Em Espanha, a criação de uma robusta e sistematizada base de dados de incêndios florestais (EGIF) e a existência de secções ambientais espanholas focadas na investigação de crimes relacionados com o ordenamento do território, o ambiente e os incêndios rurais são vetores de

eficiência na gestão de incêndios rurais e na sua monitorização que poderiam ser replicados, em concreto, para Portugal, país acometido por incêndios com causas, maioritariamente, de origem negligente e intencional.

Contribuição dos autores: os autores contribuíram, de igual modo, para a feitura do presente artigo, tendo lido e concordado com o seu teor.

Financiamento: Investigação - Projeto AVODIS – “*Compreender o contexto social do Portugal rural para implementar ações sociais de modo a prevenir incêndios catastróficos*” (FCT Ref: PCIF/AGT/0054/2017), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Disseminação - Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade do Porto.

4. REFERÊNCIAS

DGT (2021): *Diagnóstico e recomendações para a articulação entre os Instrumentos de Defesa da Floresta contra Incêndios e os Instrumentos de Planeamento Territorial - Operação POSEUR-02-1810-FC-000504*, Lisboa, Direção-Geral do Território.

Galiana Martín, L. (2012). Las interfaces urbano-forestales: un nuevo territorio de riesgo en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*.58, 205-226.

Martínez Navarro, J.M. (2018). *Gestión territorial del riesgo de ignición forestal de origen antrópico en Castilla-La Mancha*, Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Secretaría General Técnica.

Oliván del Cacho, J. (1995). Aspectos jurídico-administrativos de los incendios forestales. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Cataluña, *Autonomies*, 20, 235-258.

Pérez-Soba Díez del Corral, I. & Jiménez Shaw, C. (2019). Interfaz urbano-forestal e incendios forestales: regulación legal en España. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (53), 158-219.

Vélez Muñoz, R. (1999). El período 1848-1997 en la defensa contra incendios forestales en España. En Araque Jiménez, E. (coord.) *Incendios históricos: una aproximación multidisciplinar*, Jaén: Universidad Internacional de Andalucía, 13-38.