

## ***Regime Jurídico Florestal: A Afirmação de um Recurso***

### **Resumo**

O estudo do regime jurídico florestal é feito neste artigo de forma plural, visando a discussão dos seus principais aspectos, recorrentemente aventados nos circuitos especializados e nos meios de comunicação social, mas que não têm, em idêntica medida, transpirado para a doutrina nacional. Apon-tam-se, assim, as características específicas que o bem jurídico florestal reveste e que determinam a necessidade de uma sua abordagem integrada e debate-se o enquadramento jurídico que lhe é deferido, centrando a análise nos níveis interna-cional, comunitário e nacional de relevância desta questão.

### **1. Introdução**

As florestas são um recurso ambiental que se apresenta no plano legal e na consciência colectiva como um importante bem jurídico carecido de tutela, não só porque pode ser objecto de apropriação e de aproveitamento individualizado, mas também porque desempenha funções essenciais à preservação e promoção de um ambiente equilibrado e sadio. Se esta inicial qualificação não suscita, actualmente, quaisquer dúvidas ou resistências, quando se trata de indagar qual a tutela que deve ser deferida a este específico bem jurídico, a comunhão de ideias quebra-se e, quando muito, consegue-se uma difícil convergência de posições. E isto porque, ao contrário do que acontece com outros bens jurídicos mais fluídos ou menos tangíveis como a água e o ar, as florestas (e, na mesma ordem de ideias, os solos), ao permitirem um domínio mais imediato e concreto pelo Homem, são tradicionalmente alvo de pretensões e intervenções que escapam de forma quase incontável às exigências de um “desenvolvimento sustentado”.

A intervenção das autoridades públicas torna-se, assim, essencial para permitir a conservação e desenvolvimento deste recurso. Como refere Gérard Buttoud, a política pública das florestas deve garantir que todas as utilizações florestais possam estar, ainda que de forma diferenciada, ao serviço de todos os utentes, de uma forma que garanta a perenidade dos recursos a longo prazo <sup>1</sup>.

É, então, sobre a progressiva afirmação deste bem jurídico nos vários níveis de protecção do ambiente e de ordenamento do território e sobre a adopção de uma tutela jurídica que, prevenindo ou reagindo as insuficiências que actualmente lhe são apontadas, se adequa às especificidades que esse bem reveste, que se debruça este artigo.

## 2. Características do bem jurídico florestal

### 2.1. Diversidade

Apesar de nos termos referido univocamente ao termo “florestas”, o bem jurídico florestal é muito complexo, complexidade essa que resulta quer das condições ambientais do meio, quer do recorte diferenciado que dele é feito nos vários instrumentos jurídicos que o têm por objecto.

Nota-se, assim, que a ocupação florestal não é uniforme em todo o globo terrestre, na medida em que há zonas florestais densas e zonas florestais de ocupação menos densa. E esta constatação não necessita de se reportar a todo o espaço mundial, já que as diferenças de ocupação florestal ou arbórea são notórias do norte para o sul da Europa <sup>2</sup>. Esta distinção não é despreciable em termos jurídicos, já que a protecção pode, rectius deve, ser distinta consoante o tipo de ocupação florestal existente ou desejável, como acontece com o imperativo internacional de protecção da floresta tropical e, internamente, com as medidas restritivas aplicáveis à plantação de determinadas espécies de rápido crescimento, bem como, ao invés, com as medidas de protecção referentes a espécies folhosas.

Também no âmbito comunitário, o Regulamento CE n.º 2152/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro de 2003, relativo ao acompanhamento das florestas e das interações ambientais na Comunidade (Forest Focus) <sup>3</sup>, determina que, para efeitos de aplicação das suas disposições aplicáveis a florestas (definidas com base, essencialmente, em critérios de densidade do coberto arbóreo e de área mínima e altura previsível), os Estados-membros podem incluir outros terrenos arborizados que não cumprem aqueles mínimos (artigo 1.º, n.º 2). Ainda no que se refere a incêndios, os Estados-membros podem, por uma questão de prevenção e reacção integrada, incluir terrenos não florestais (terrenos incultos, abandonados e agrícolas confinantes de terrenos florestais ou cercados por estes), na rede de protecção às florestas estabelecida pelo Regulamento.

Contudo, esta diversidade deve-se não apenas às características do bem jurídico, mas igualmente à sua titularidade jurídica e ao seu modo de gestão.

No primeiro pólo, o regime jurídico de propriedade florestal subdivide-se em propriedade privada, pública ou comunitária (como acontece entre nós com os designados baldios, regulados pela Lei n.º 68/93, de 4 de Setembro). Ora, no horizonte espacial comunitário, prevalece a propriedade privada (que cobre cerca de 65% dos terrenos arborizados), ainda que, sobretudo nos países mediterrânicos, seja excessivamente fragmentada, o que dificulta o seu aproveitamento. Contudo, com o iminente alargamento do espaço comunitário a leste (que ocorrerá já em 2004), este quadro sofrerá algumas alterações, aumentando o peso da floresta pública, pois, ainda que alguns países tenham encetado pela via da reforma agrária, reprivatizando algumas propriedades, outras manter-se-ão em propriedade pública, porventura deslocalizadas do Estado para entes públicos territoriais de nível inferior.

Quanto à gestão deste bem jurídico, prevalece uma gestão feita em moldes privados, mesmo relativamente a bens que são de propriedade pública. Em algumas situações, também áreas florestais que se encontram integradas em regimes legais de protecção da natureza, como acontece, entre nós, com alguns parques naturais, estão sujeitas a modelos de gestão privada <sup>4</sup>.

Como complemento deste quadro jurídico, nas florestas tradicionalmente designadas de “florestas de produção”, o fomento do associativismo tem sido considerado quase unanimemente como um elemento essencial, embora ainda pouco divulgado, da sua rendibilização e, portanto, da sua atractividade para a iniciativa privada.

## 2.2. Multifuncionalidade

A floresta é um espaço multifuncional, que convoca múltiplos interesses, nem sempre convergentes entre si. Como veremos, é como resultado de um processo de ponderação, implícito ou expresso, entre esses vários interesses que devem ser estabelecidos os termos da regulamentação jurídica da propriedade e da gestão das áreas florestais. Mais, é de um assumido e adequado processo de ponderação que depende o êxito, *rectius* a sustentabilidade (e sustentação) de qualquer política florestal.

Todavia, a incompreensão do papel imprescindível e insubstituível das florestas, sobretudo em termos ambientais, e o privilegiar dos benefícios económicos passíveis de serem potenciados pelas mesmas, na sua vertente de geradoras de matérias-primas ou de factores de produção, conduziram a uma notória delapidação deste recurso natural, pela sua utilização de uma forma que não respeita o tempo e os termos necessários para a sua renovação.

Ora, este recurso renovável e reciclável, para além de ser uma fonte de benefícios económicos directos (uma vez que é passível de múltiplas utilizações individualizadas, desde logo como fonte “limpa” de energia ou de bens alimentares) e indirectos (na sua qualidade de matéria-prima essencial a determinadas indústrias, como as de serração, painéis, papéis, cartão, mobiliário, impressão e edição), é originador de benefícios sociais e ambientais de diversa ordem.

Assim, em termos sociais, para além do facto de constituir uma fonte de escoamento e fixação de mão-de-obra, sobretudo em zonas rurais (permitindo contrariar, assim, os fenómenos de êxodo rural e de acentuação das assimetrias regionais) e de ser um elemento imprescindível em parques e áreas de recreio e lazer, mesmo se situadas em zonas de características urbanas, a floresta assume-se como factor valorativo da paisagem <sup>5</sup> e de identificação de alguns grupos sociais específicos, maxime de “populações de floresta” que dela dependem visceralmente em termos económicos e culturais <sup>6</sup>.

A um nível mais especificamente ambiental, a floresta assume-se, por um lado, como um factor de regeneração do oxigénio, enquanto sumidouro ou fonte de fixação do carbono, função esta que, essencial à sobrevivência humana e das demais espécies, desempenha um relevo mais visível numa altura em que as emissões poluentes ameaçam irreversivelmente a camada de ozono. Desempenha, complementarmente, o papel de elemento de filtragem das águas e da sua retenção no subsolo, de factor de controlo das alterações climáticas, impedindo, ainda, a erosão e fenómenos de desabamento ou deslizamento de terras.

Ainda que não tenhamos a pretensão de elencar exaustivamente o complexo amplo de funções desempenhados pela floresta, não podemos, todavia, esquecer o seu papel insubs-tituível na promoção da biodiversidade ambiental, quer a tomemos como objecto — quando se considera a luta contra a mono-silvicultura e se incentiva o cultivo de espécies autóctones, promovendo-se a criação de florestas de composição e uso múltiplos — ou como meio de sustentação de outras espécies vegetais e animais.

## 2.3. Transnacionalidade

A floresta, pelas amplas funções ambientais que desempenha, tem vindo a merecer a qualificação de bem jurídico transnacional. De facto, a sua interacção com os demais componentes ambientais, essencial a uma consideração integrada e global do “ambiente”, tem contribuído para que os principais problemas que a afectam e que têm impactes alargados em termos espaciais, sejam debatidos em várias sedes de discussão e de intervenção. Deste modo, a compreensão e a protecção dos papéis múltiplos desempenhados pelas florestas e os seus efeitos espaciais alargados exigem que elas sejam

objecto de uma intervenção articulada de várias instâncias públicas, ainda que no respeito, na distribuição das responsabilidades recíprocas, pelo princípio da subsidiariedade.

Não espanta, assim, o papel que os direitos internacional e comunitário têm desempenhado enquanto verdadeiras “molas impulsoras” de uma adequada consideração, sobretudo nos países em que estas preocupações se encontravam tradicionalmente arredadas, do estatuto e regime jurídicos deste recurso natural. Assim, lançando, pouco a pouco, fóruns de discussão, sustentando compromissos internacionais, estabelecendo mecanismos de monitorização e avaliação e disponibilizando financiamentos e incentivos, vai-se erigindo e firmando a protecção que a floresta merece.

É essencialmente com base nestes dois níveis de consideração do bem jurídico florestal, complementado por um estudo do enquadramento jurídico que esta temática merece no ordenamento jurídico português, que se desenvolve a terceira parte deste estudo.

#### 2.4. Debilidade

Apesar da importância deste recurso natural, inúmeros factores ambientais e humanos há que influem negativamente na sua preservação e que lhe imprimem um especial carácter de debilidade.

Em geral, a destruição do mesmo, apreensível pelo conceito de desflorestação <sup>7</sup>, e a sua degradação progressiva — que justifica que se fale de uma situação de “stress” ou perda de vitalidade das florestas <sup>8</sup> — têm sido motivadas por um conjunto amplo de circunstâncias, actividades e medidas, algumas delas encapotadas sobre o véu, durante muito tempo insuspeito, da promoção florestal ou do desenvolvimento do sector silvícola, mas que têm efeitos directos ou indirectos nefastos dificilmente reversíveis.

Destacam-se de seguida, sem pretensões de exaustividade ou de introdução de uma qualquer graduação do impacte negativo por eles potenciado, alguns factores de debilidade e de destruição florestal presentes sobretudo nas florestas mediterrânicas e, de entre elas, na floresta portuguesa <sup>9</sup>:

— As irreais políticas de concessão e de preços da madeira que, não considerando as externalidades positivas das florestas a nível ambiental e social, incentivam um sobre-aproveitamento das mesmas (motivado também pela elevada taxa de risco associada à produção florestal) e desencadeiam práticas ilícitas, nomeadamente importações de espécies proibidas e incêndios de mão criminosa <sup>10</sup>;

— Concessão de subsídios ou incentivos a sectores que promovem a desflorestação — por exemplo, à indústria da celulose ou a utilizações intensivas para fins agrícolas — ou a reflorestação e florestação em larga escala através de espécies não aconselhadas e sem adequada consideração dos seus efeitos ambientais.

— Ausência de uma compatibilização e coordenação entre políticas de índole sectorial, que estabelecem usos diversos e potencialmente conflitantes sobre o mesmo território ou que podem fazer recair sobre o mesmo exigências dificilmente compatíveis <sup>11</sup>.

— Deficiente ordenamento florestal, decorrente da complexidade e da ineficácia da legislação e regulamentação existentes e da falta de previsão ou de elaboração de planos coerentes, que, a braços com um permissivo ordenamento urbanístico permite o desmatamento indiscriminado para fins urbanísticos.

— Dispersão da propriedade florestal e ausência de relevantes movimentos associativistas dos proprietários florestais, o que implica que a sua capacidade reivindicativa seja pequena, em comparação com outros sectores profissionais, e justifica uma atractividade reduzida do sector silvícola <sup>12</sup>.

— Prevalência de uma lógica reactiva, em que grande parte do investimento é canalizado para o combate directo ao fogo ou para acções “visíveis” a curto prazo, em detrimento

de uma aproximação preventiva, assente na elaboração de cartas de risco e sistemas de vigilância, na promoção de acções de sensibilização, educação e formação das populações, na certificação dos produtos florestais e no financiamento de práticas florestais sustentáveis<sup>13</sup>.

### 3. Tutela do bem jurídico florestal

Apesar do relevo crescentemente assinalado à protecção da floresta, ela tem sido objecto de uma consideração específica apenas parcelar. Este tratamento jurídico fragmentado é, de certa forma compreensível, já que a floresta é um factor relevante que deve ser tomado em consideração na protecção de outros componentes ambientais, tais como a protecção do solo, da água, do ar e da paisagem, constituindo, simultaneamente, um sector produtivo de base e um elemento dinamizador do comércio nacional e internacional.

Assim, qualquer quadro de regulamentação florestal tem de intervir, complementarmente, nas diversas frentes de relevância deste recurso, apreendendo as suas peculiaridades e criando uma “rede de protecção” que considere todo o ciclo de vida e de regeneração das espécies florestais e que abranja todos os actores internacional e internamente comprometidos na defesa deste recurso natural.

É deste quadro integrado, composto pelos níveis internacional, comunitário e nacional de protecção das florestas, que nos ocuparemos de seguida, apontando-lhe insuficiências, contradições e perplexidades, mas também medidas positivas e linhas de rumo na consecução deste seu objectivo reitor.

#### 3.1. Nível internacional

O painel mais amplo de protecção das florestas e que, apesar de alguns impasses na operacionalização das suas intervenções, tem desempenhado um papel de incentivo das actuações dos restantes actores internacionais e servido de amplo fórum de discussão internacional, refere-se ao mecanismo institucional das Nações Unidas.

Neste âmbito, a Convenção sobre a Poluição Atmosférica Transfronteiriça a Longa Distância foi o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculativo a lidar com os problemas da poluição numa base territorial ampla, incluindo na ordem do dia a questão do contributo das florestas para a diminuição deste problema. Acentue-se, nesta sede, a criação de um Programa de Cooperação Internacional para a Avaliação e o Controlo dos Efeitos da Poluição Atmosférica nas Florestas “ICP Florestas”.

Ainda em face de um recurso natural que desempenha funções múltiplas, deve enunciar-se, em geral, a Convenção sobre a diversidade biológica das Nações Unidas (CDB), pela qual a comunidade internacional se comprometeu, nomeadamente, a proteger as florestas tropicais, e a Convenção quadro sobre as alterações climáticas (CQAC), abertas para assinatura na conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (CNUAD) que teve lugar no Rio de Janeiro em 1992. Nesta conferência internacional, para além da Declaração do Rio sobre o Ambiente e o Desenvolvimento e a Agenda 21, foram ainda aprovados Quatro Princípios Florestais juridicamente não vinculativos. Referem-se eles ao apoio aos diversos papéis e funções de todos os tipos de florestas, zonas florestais e arborizadas; ao reforço da protecção, gestão sustentável e conservação de todas as florestas e recuperação de áreas degradadas, pela reabilitação, florestação e reflorestação; à promoção de uma utilização e avaliação eficazes, com vista à recuperação do pleno valor dos bens e serviços proporcionados pelas florestas; e ao estabelecimento ou reforço das capacidades de planeamento, avaliação e observação sistemática das florestas e dos programas. Como veremos no desenrolar deste artigo, são ainda hoje estes os princípios essenciais que têm de ser desenvolvidos na efectiva promoção de uma “gestão florestal sustentável”<sup>14</sup>.

Todavia, este esforço convencional não se ficou por aqui, já que mais tarde, em 1994, foi assinada a Convenção de combate à desertificação (CCD), em 1997 o protocolo da Convenção-quadro sobre as Alterações Climáticas, assinado em Quioto, e, em 2002, a Convenção sobre a Biodiversidade.

Em termos institucionais, foi criado, em 1995, o Painel Intergovernamental sobre Florestas (PIF) sob os auspícios da Comissão do Desenvolvimento Sustentável (CDS) das Nações Unidas, posteriormente substituído pelo Fórum Internacional sobre as Florestas (FIF), que desempenha as funções de observatório internacional neste domínio e que tem como principal objectivo a criação de um instrumento global, integrado e juridicamente vinculante sobre o desenvolvimento sustentável das florestas.

No âmbito europeu, que não especificamente comunitário, iniciou-se um processo pan-europeu para a protecção das florestas, que culminou na realização de quatro Conferências Ministeriais para a Protecção das Florestas na Europa (Estrasburgo em Dezembro de 1990, Helsínquia em Junho de 1993, Lisboa em Junho de 1998 e Viena em Abril de 2002), no seio das quais foram aprovadas diversas resoluções orientadoras, bem como critérios e indicadores europeus para a vigilância e protecção das florestas e para a promoção de uma silvicultura assente no vector da “gestão florestal sustentável” e da conservação da biodiversidade, e na criação, em 1998, de um Projecto Pan-Europeu de Certificação Florestal <sup>15</sup>.

Cite-se, ainda, o papel do Instituto Florestal Europeu que, sendo uma organização não governamental independente, desempenha um papel relevante na compilação de informação sobre florestas, nomeadamente através do Sistema de Informação e Análise de Dados sobre a Floresta Europeia (EFIDAS) e na organização de reuniões entre organizações não governamentais a uma escala europeia.

### 3.2. Nível comunitário

#### 3.2.1. A “estratégia florestal” da Comunidade

O relevo dos recursos florestais no âmbito da Comunidade Europeia é bem visível se o ilustrarmos com números. Assim, enquanto a Europa tem praticamente 215 milhões de hectares de florestas que cobrem quase 30% da área terrestre do continente, a Comunidade Europeia, antes do alargamento a leste, dispõe de uma área florestal total de 130 milhões de hectares (87 milhões de hectares dos quais são considerados florestas exploráveis), o que corresponde a cerca de 36% do seu território, sendo o segundo maior produtor mundial de papel e de madeira serrada, o maior importador mundial de produtos florestais e o terceiro maior exportador mundial de produtos florestais. Por seu lado, as indústrias de laboração da madeira correspondem a 10% do total da indústria de transformação comunitária <sup>16</sup>.

Curiosamente, a Comunidade começou a proteger as florestas — e não especificamente a floresta europeia — nos anos 80, no âmbito da Convenção de Lomé III, adoptada sob os ensejos da política da cooperação no desenvolvimento, na qual foi introduzido um capítulo sobre seca e desertificação.

Desde esse momento, foram sendo aprovados inúmeros instrumentos incitativos e vinculativos que visam, sobretudo, a promoção de uma gestão florestal sustentável, conceito este que constitui uma peça fundamental nesta matéria e vem sendo definido como “a gestão e a utilização das florestas e dos bosques de tal modo e com tal intensidade que mantenham a sua diversidade biológica, a sua produtividade, a sua capacidade de regeneração, a sua vitalidade e a sua capacidade de satisfazer, no presente e no futuro, as funções ecológicas económicas e sociais pertinentes, aos níveis local, nacional e mundial, sem causar prejuízo a outros ecossistemas” <sup>17</sup>.

Esta ampla actividade normativa incide, nomeadamente, sobre a protecção da floresta europeia (incluindo a dos países candidatos), sobretudo da floresta mediterrânica (em



que se inclui a portuguesa), mas também sobre a protecção das florestas dos países em desenvolvimento e a protecção das florestas tropicais.

Contudo, de acordo com o princípio da subsidiariedade, inscrito no artigo 5.º do Tratado que Institui a Comunidade Europeia — que justifica a actuação desta organização apenas quando a acção pretendida não possa ser realizada eficazmente pelos Estados-membros e o possa ser pela intervenção comunitária —, a protecção das florestas a este nível sustenta-se, em primeira linha, nos planos e programas adoptados pelos Estados-membros, encontrando-se a actuação da Comunidade assente, essencialmente, nos vectores da promoção, coordenação, financiamento e avaliação.

Aliás, as medidas florestais adoptadas pela Comunidade ligam-se em termos de prioridades de actuação e de conteúdos de acção, simultaneamente aos compromissos internacionais assumidos por si e pelos Estados-membros e aos instrumentos adoptados a um nível estadual, nomeadamente aos planos florestais nacionais, regionais e locais.

Não se pode, contudo, considerar que, mesmo após o marco indelével constituído pela Agenda 2000, exista uma “política florestal” comunitária suficientemente coerente e integrada, que se ocupe especificamente da promoção da gestão sustentável das florestas. Vários actos comunitários falam, porém, de uma nítida “estratégia florestal”, que se tem vindo a impor pela coordenação de instrumentos adoptados com base em diversas políticas comunitárias *stricto sensu* <sup>18</sup>.

De facto, este recurso natural é objecto de atenção em matéria de políticas sectoriais da Comunidade, como acontece, designadamente, com a política agrícola comum e de desenvolvimento rural, a política ambiental, a política regional e de coesão económica e social, a política industrial e a emergente política energética, a política de investigação e de desenvolvimento tecnológico e a já mencionada política de cooperação no desenvolvimento. Note-se que, indirectamente, a Comunidade tem um papel relevante de controlo do comércio dos produtos florestais, já que matérias como a madeira, a cortiça e a resina são produtos que se encontram em livre prática e sujeitas às regras do mercado interno. Deste modo, as medidas fiscais especiais e os auxílios públicos concedidos a este sector só são admitidos se forem compatíveis com as exigências do mercado comum (o que acontece, desde logo, em situações em que se pretendem remediar danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários, e nas demais hipóteses previstas no artigo 87.º do Tratado), devendo ser, em qualquer caso, comunicados à Comissão <sup>19</sup>. Intimamente relacionado com a protecção das florestas, também os instrumentos comunitários que têm como objectivo imediato a promoção do desenvolvimento sustentável, a manutenção da diversidade biológica, a protecção dos solos e a redução das alterações climáticas, produzem efeitos reflexos na protecção das florestas, o que impele à necessidade de um adequado cruzamento dos regimes de protecção <sup>20</sup>. Nestes termos, a Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 2002, que institui o sexto programa de acção da Comunidade Europeia em matéria de Ambiente <sup>21</sup>, embora não tenha como área de incidência específica as florestas, estabelece prioridades ambientais como as alterações climáticas, a natureza e a biodiversidade, que necessariamente a implicam.

É reconhecido, contudo, que a dispersão das bases jurídicas de actuação comunitária prejudica, muitas vezes, uma visão de conjunto desta matéria e uma desejável consideração integrada do sector florestal. Uma forma de tentar reverter esta situação tem sido tentada através da criação de Comitês que, no âmbito florestal, desempenham um papel consultivo relevante, auxiliando a Comissão no desempenho das funções que lhe estão cometidas (desde logo enquanto detentora quase exclusiva do poder de iniciativa) e constituindo centros de troca de informações e experiências entre os representantes dos Estados-membros ou das categorias socioeconómicas neles compreendidas. Assim se compreende

a criação de um Comité Permanente Florestal, o estabelecimento, no âmbito da política agrícola comum, de um Comité Consultivo Florestas e Cortiça e a institucionalização, no que se refere a questões relativas a aspectos industriais e comerciais da política comunitária relevante para o sector, de um Comité Consultivo da Política Comunitária para o Sector das Madeiras <sup>22</sup>.

### 3.2.2. A actividade jurídica comunitária

#### 3.2.2.1. Adopção de instrumentos não vinculativos

O enquadramento jurídico comunitário desenvolve-se em várias frentes, não apenas porque se suporta em bases jurídicas diferenciadas, mas também porque é enformado por instrumentos jurídicos de natureza vária.

Assim, como sucedeu já em outros domínios de intervenção comunitária, a “estratégia florestal” da Comunidade começou a ser desenhada e foi sendo progressivamente adensada e desenvolvida por instrumentos jurídicos não vinculativos emanados, sobretudo, pela Comissão e pelo Parlamento Europeu.

Especialmente relevantes neste domínio, na medida em que identificam com precisão as especiais debilidades que afectam as florestas e propõem mecanismos de solução, temos: a Comunicação da Comissão de 11 de Novembro de 1988, sobre a “Estratégia e acção da Comunidade no sector florestal” [COM(88)255 final]<sup>23</sup>; a Resolução do Parlamento Europeu de 14 de Setembro de 1989 sobre a protecção das águas, dos animais marinhos e das florestas na zona mediterrânica (doc. B 3-155/89)<sup>24</sup>; a Comunicação da Comissão intitulada “Conservação das florestas tropicais: Função da Comunidade” (89/C 264/01)<sup>25</sup>; a Resolução do Parlamento Europeu sobre Medidas Urgentes para salvar a floresta europeia de 11 de Março de 1994<sup>26</sup>; a Resolução do Parlamento Europeu sobre a estratégia da União para o sector florestal de 30 de Janeiro de 1997 (A4-0414/96)<sup>27</sup>; a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 3 de Novembro de 1998 sobre uma estratégia florestal para a União Europeia [COM (1998) 649]<sup>28</sup>; a Comunicação da Comissão de 5 de Outubro de 1999 sobre o estado da competitividade das indústrias de valorização dos produtos florestais e conexas da União Europeia [COM(1999) 457 final]; a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 4 de Novembro de 1999, sobre “Florestas e desenvolvimento: a abordagem da CE” [COM(1999) 554 final]<sup>29</sup>; o Parecer do Comité Económico e Social sobre “O alargamento da União Europeia e o sector florestal” (2002/C 149/13)<sup>30</sup>; e a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 21 de Maio de 2003 sobre a aplicação da legislação, a governação e o comércio no sector florestal (FLEGT): Proposta de um Plano de Acção da EU [COM (2003) 251 final]<sup>31</sup>.

#### 3.2.2.2. A regulamentação jurídica de cariz “legislativo”

Respondendo por vezes ao repto lançado pelos instrumentos citados, a Comunidade fez aprovar um conjunto de medidas de cariz vinculativo com reflexo para a sua “estratégia”. Curiosamente, em face do objecto das mesmas, que normalmente se atêm à concessão de incentivos financeiros e à criação de metodologias de prevenção comuns, o instrumento jurídico privilegiado pela Comunidade tem sido o Regulamento comunitário, em detrimento do acto menos ingerente — a Directiva — o que o torna directamente aplicável, sem possibilidade de mediação por parte dos Estados-membros (ainda que preveja a sua concretização posterior pelos mesmos).

Como já foi aventado, o primeiro grande núcleo de intervenção comunitária em matéria florestal dá-se por via da disponibilização de incentivos financeiros que visam a mudança de comportamentos dos agentes, com vista à introdução ou desenvolvimento de boas práticas florestais (agrícolas e ambientais). Assim, o Regulamento (CE) n.º 1257/1999 do



Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativo ao Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA) ao desenvolvimento rural <sup>32</sup>, visa promover, através de ajudas (prémios anuais e de compensação) à arborização, uma utilização alternativa das terras agrícolas ou o desenvolvimento de actividades florestais em explorações agrícolas, desde que compatíveis com as condições do local e ambientais. No caso de plantações de espécies de rápido crescimento cultivadas a curto prazo, o apoio à florestação abrange apenas os custos de plantação (artigo 31.º). Outros investimentos elegíveis referem-se à constituição de associações de silvicultores e ao restabelecimento do potencial de produção silvícola destruído por desastres nacionais e por incêndios e introdução de instrumentos de prevenção adequados (artigo 30.º).

Para além deste mecanismo, um amplo leque de instrumentos financeiros são ainda aplicáveis às florestas, na mira da consecução do objectivo do seu desenvolvimento sustentado. Assim, para além das acções financiadas pelos fundos comunitários (Fundo de Coesão, Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o recentemente criado Fundo de Solidariedade da União Europeia), outros programas específicos foram sendo aprovados, de modo a financiar determinados sectores e áreas prioritárias de intervenção. Lembremos, nomeadamente: o Programa LIFE, que, com objectivos definidos anualmente, pretende, em geral, contribuir para o desenvolvimento e a aplicação da política e legislação comunitárias em matéria de ambiente <sup>33</sup>; o Regulamento (CE) n.º 2494/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Novembro de 2000, relativo às medidas destinadas a promover a conservação e a gestão sustentável das florestas tropicais e de outras florestas nos países em desenvolvimento, que prevê medidas de incentivo financeiro (subvenções mediante a celebração de contratos ou acordos de financiamento) e assistência técnica a organizações internacionais, Estados, regiões, organismos regionais mas também serviços descentralizados, organismos públicos e operadores privados, indústrias, cooperativas, comunidades locais, associações representativas das populações locais e organizações não governamentais, que assumam a conservação das florestas tropicais como um dos seus objectivos; o Regulamento (CE) n.º 1266/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999 relativo à coordenação da assistência aos países candidatos no âmbito da estratégia de pré-adesão <sup>34</sup>, que estabelece três instrumentos de pré-adesão — o programa PHARE, ISPA e SAPARD, todos eles com relevo no domínio ambiental e/ou de apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural, constituindo o quadro do financiamento de projectos florestais apresentados e executados pelos países candidatos; e, em matéria de incentivos à investigação e desenvolvimento, a Decisão n.º 1513/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002, relativa ao sexto programa-quadro da Comunidade Europeia de acções em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração que visam contribuir para a realização do espaço europeu da investigação e para a inovação <sup>35</sup>, e que assume como prioridade temática, o “desenvolvimento sustentável, alterações globais e ecossistemas”, abrangendo mais especificamente iniciativas relativas aos sumidouros de carbono como a água, florestas e solos, biodiversidade, mecanismos de desertificação e catástrofes nacionais, utilização polivalente dos recursos agrícolas e florestais e a “cadeia integrada florestas-madeira” <sup>36</sup>.

Um segundo núcleo de intervenção comunitária prende-se com a institucionalização e operacionalização de sistemas de acompanhamento e de coordenação, que, contando com a participação dos Estados-membros, criam um centro único de troca de dados e informações assente, expressamente, numa lógica de prevenção de ocorrência de danos florestais.

Neste âmbito, sucederam-se, como instrumentos jurídicos comunitários basilares de natureza vinculante, o Regulamento (CEE) n.º 3528/86 do Conselho relativo à protecção das florestas na Comunidade contra a poluição atmosférica <sup>37</sup> e o Regulamento n.º 2158/92 do Conselho, relativo à protecção das florestas da Comunidade contra os incêndios <sup>38</sup>, que vieram a ser

substituídos pelo Regulamento (CE) n.º 2152/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Novembro de 2003, relativo ao acompanhamento das florestas e das interacções ambientais na Comunidade (Forest Focus).

Este último, apesar de compreender os resultados dos dois primeiros Regulamentos — isto é, de acolher expressamente o acervo comunitário neste domínio (artigos 4.º e 5.º) e de reportar a sua entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2003, para evitar a ocorrência de vazios legislativos nesta matéria, uma vez que a vigência dos Regulamentos que substituiu cessou em 31 de Dezembro de 2002 —, dispõe de uma lógica mais ampla já que, para além da poluição atmosférica e do acompanhamento e prevenção de incêndios, toma em consideração outros factores como o impacto sobre a biodiversidade, a fixação do carbono, as alterações climáticas e a função de protecção das florestas. Visa, ainda, a continuação da actuação conjunta e articulada da Comunidade e Estados-membros, prevendo o financiamento das medidas preventivas de ocorrência de incêndios (artigo 13.º, n.º 1) e tendo como objectivo precípuo a recolha, análise de dados, acompanhamento e avaliação de modo a, prospectivamente, estabelecer indicadores e metodologias para avaliar os riscos e pressões no espaço e no tempo e integrá-los nas várias políticas comunitárias (artigo 2.º). Complementarmente, determina que os Estados devem estabelecer programas de acção nacionais (de dois anos, acompanhados de avaliação ex ante, intercalar e ex post, nos termos do artigo 8.º), devendo a Comissão assegurar a coordenação, o acompanhamento e o desenvolvimento deste “mecanismo comunitário para o acompanhamento alargado, harmonizado, exaustivo e a longo prazo do estado das florestas” (artigo 1.º, n.º 1).

Por seu lado, ainda que releve do domínio agrícola, também o Regulamento (CE) n.º 1467/94 do Conselho, de 20 de Junho de 1994, relativo à conservação, recolha e utilização dos recursos genéticos na agricultura <sup>39</sup>, na medida em que inclui recursos genéticos vegetais como a silvicultura e florestas que se revelem ou venham a revelar úteis no domínio agrícola e animal, institui um mecanismo de coordenação de grande importância, sobretudo no que se refere à introdução de organismos geneticamente modificados. Este regulamento institui um sistema de informação e consulta sobre acções específicas empreendidas ou previstas pelos Estados-membros, mantendo a Comissão um inventário, prestando informações e elaborando programas de acção em matéria de conservação, destinados a apoiar ou complementar o esforço daqueles, sendo assim bem visível a sua função de entidade coordenadora neste domínio.

Por fim, de um ponto de vista mais operacional, a Decisão 1999/847/CE, do Conselho, de 9 de Dezembro de 1999, criou um programa de acção comunitária no domínio da protecção civil <sup>40</sup>. Este acto, adoptado com base no artigo 308.º do Tratado (que inscreve uma cláusula expressamente admitindo as competências implícitas no seio da Comunidade), visa responder às expectativas de um aumento da actividade comunitária, em especial no âmbito das emergências ambientais, criando um centro de resposta comunitária que, recebendo pedidos de assistência, os transmite aos países aderentes, coordenando eficazmente a disponibilização de auxílios por parte dos mesmos.

Ora, estes sistemas de coordenação e funcionamento em rede, se são imprescindíveis tendo em vista a protecção de um bem jurídico transnacional e a prevenção de danos que o afectem, não pode funcionar sem que se institucionalizem, simultaneamente, mecanismos de vigilância, inventariação e avaliação. Deste modo se compreende que, intimamente ligado com os mecanismos de coordenação, se preveja o inventário dos pontos de observação e o acompanhamento intensivo e contínuo das florestas, quer no que se refere à qualidade dos ecossistemas (as primeiras acções de vigilância das florestas encetadas nos anos 80 incluíram essencialmente a avaliação do estado das copas), quer no que se refere à necessidade de prevenção da ocorrência de incêndios. Para tanto, foi

necessário criar mecanismos que assegurassem, para além de uma obrigação de informação, a comparabilidade dos dados recolhidos, através da adopção de metodologias de recolha de dados uniformes.

Assim, por ordem cronológica, podemos invocar o Regulamento (CEE) n.º 1696/87 da Comissão, de 10 de Junho de 1987, que estabelece certas normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 3526/86 do Conselho, relativo à protecção das florestas na Comunidade contra a poluição atmosférica (inventário, rede, balanços), que instituiu uma rede de inventário de malha uniforme (de 16 x 16 km) e métodos comuns para a elaboração do mesmo no que se refere aos danos causados às florestas <sup>41</sup>; o Regulamento (CEE) n.º 1615/89, do Conselho, de 29 de Maio de 1989, que instaura um sistema europeu de informação e de comunicação florestais (EFICS) <sup>42</sup>; o Regulamento (CE) n.º 804/94 da Comissão, de 11 de Abril de 1994, que estabelece certas normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 2158/92 do Conselho no que respeita aos sistemas de informação sobre os incêndios florestais, que, por seu turno, operacionalizou o sistema de informação sobre os incêndios florestais previsto no diploma que regulamenta, através da harmonização dos dados e de uma “base mínima comum de informações sobre os incêndios florestais, por forma a recolher informações da mesma natureza e torná-las comparáveis e acessíveis, elaborando e divulgando cartas de zonas de riscos, que se podem limitar a identificar zonas de risco médio e elevado da ocorrência de incêndios <sup>43</sup>; e o Regulamento (CE) n.º 1091/94 da Comissão, de 29 de Abril de 1994, que estabelece certas normas de execução do Regulamento (CEE) n.º 3528/86 do Conselho relativo à protecção das florestas da Comunidade contra a poluição atmosférica, no âmbito do qual se previu a instalação, pelos Estados-membros e com base em regras comuns, de uma rede de parcelas de observação permanente, em que é feita uma vigilância intensiva e contínua dos ecossistemas florestais <sup>44</sup>.

### 3.3. Nível interno

A um nível interno, as actividades de exploração, conversão, reconversão e expansão da floresta são consideradas de interesse público, sem prejuízo do regime jurídico de propriedade concretamente existente, incumbindo às entidades públicas (maxime ao Estado) o poder-dever de regulamentar a utilização deste recurso, ainda que contando com e estimulando a participação das entidades privadas interessadas (artigo 2.º, n.ºs 2 e 3, da Lei de Bases da Política Florestal, aprovada pela Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto). No que se refere ao quadro jurídico aplicável, as disposições mobilizáveis em matéria de protecção florestal são praticamente inabarcáveis, encontrando-se disseminadas em diplomas legais e regulamentares de várias épocas, com objectos e objectivos de intervenção diferenciados.

Esta dispersão em termos temporais e materiais determina que as soluções neles previstas nem sempre sejam coerentes, podendo, inclusivamente, prejudicar as finalidades que se assinalam a uma política florestal adequada à promoção de uma gestão sustentável das florestas <sup>45</sup>.

De tal modo assim é que, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2003, de 30 de Abril, que anexa um Programa de Acção para o Sector Florestal, se determina a harmonização, racionalização e codificação da totalidade da legislação existente, passados mais de 100 anos sobre o estabelecimento do regime florestal, uma vez que a “sensação dominante no sector é de grande frustração, pelas lacunas, dificuldades e insuficiências que continuam a caracterizá-lo”.

Pretendemos, assim, apurar se, após um período de marcada inércia na concretização jurídica e operacionalização prática das normas orientadoras previstas sucessivamente em planos e programas de desenvolvimento florestal e no rescaldo de uma situação de

alarme e calamidade social e ambiental nacional, se encetou definitivamente no caminho da “sustentação” do sector florestal ou se esta continua a ser uma “linha de rumo” incerta. Para tanto, centrar-nos-emos no complexo jurídico existente sobre florestas em Portugal, adoptando uma divisão de cariz meramente expositiva que não se liga, em primeira linha, à natureza dos instrumentos jurídicos mobilizáveis nesta sede, uma vez que eles são múltiplos e relevam de diferentes ramos de direito, mas aos principais efeitos para que a concretização das normas previstas nesses diplomas tendem.

### 3.3.1. Planos e Programas de Orientação e de Enquadramento

A elaboração de documentos de enquadramento e orientação neste domínio, enquanto definidores de estratégias e de coordenação de intervenções ao nível ministerial surgiu, sobretudo, por influência comunitária, tendo sido adoptado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/99, de 8 de Abril, o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa, e, pouco mais tarde, com relevo parcelar nesta matéria, o Programa Nacional de Combate à Desertificação (PANCD) (Resolução do Conselho de Ministros n.º 69/99, de 9 de Julho) e a Estratégia para as Alterações Climáticas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2001, de 30 de Maio).

Mais recentemente, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2003, de 30 de Abril, aprova um Programa de Acção para o Sector Florestal <sup>46</sup>, que assume como principal objectivo a correcção dos defeitos dos instrumentos de enquadramento e apoio vigentes e que resultam de uma legislação vasta, dispersa, de difícil interpretação, desarticulada e antiquada, na mira de uma substancial melhoria da gestão sustentável da floresta portuguesa.

Determina-se, assim, ainda que tal seja colocado na dependência da aprovação posterior de diplomas jurídicos vinculativos, a harmonização, racionalização e codificação da totalidade da legislação existente; a gestão mais rigorosa das matas públicas e baldios; a simplificação e implementação dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal; a compa-tibilização dos vários instrumentos de ordenamento do território; a desburocratização da análise dos fundos comunitários, nomeadamente através da pré-análise dos projectos florestais por entidades para tal reconhecidas; a alteração da legislação relativa à florestação das terras agrícolas; a revisão do quadro jurídico e fiscal aplicável às florestas; o alargamento dos apoios às organizações de produtores florestais de modo a incentivar e apoiar o interprofissionalismo; a organização de cursos de especialização no domínio da formação profissional de modo a promover a valorização profissional; a promoção da investigação científica no sector; a prevenção da ocorrência de fogos florestais através de medidas de responsabilização das partes interessadas, prática da silvicultura preventiva, intensificação do programa de sapadores florestais e revisão da legislação relativa a incêndios florestais; e a atribuição à Comissão Interministerial para os Assuntos da Floresta o carácter de efectiva estrutura coordenada de decisão, através da autovinculação das entidades nela repre-sentadas.

Por último, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de Novembro de 2003, veio, por pressão das circunstâncias, reafirmar a necessidade de “respeito” do disposto na Lei de Bases e antecipar algumas das medidas de intervenção previstas no Programa de Acção para o Sector Florestal referido.

### 3.3.2. Quadro institucional

Em matéria institucional, um marco indelével resulta da Lei de Bases da Política Florestal. Porém, já em data anterior à sua aprovação, diplomas houve que pretenderam responder aos desafios ligados às florestas, mormente os que decorrem da especial fragilidade da floresta nacional no que toca à ocorrência de incêndios. Assim, o Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro, previu a criação de Comissões Especializadas de Fogos

Florestais, que funcionariam no âmbito institucional dos órgãos regionais e municipais de protecção civil, tendo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/87, de 23 de Abril, criado, junto do Serviço Nacional de Protecção Civil, a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais. Esta tem como principal missão a prevenção de incêndios florestais, tendo sido configurada essencialmente como um organismo logístico de coordenação, visando “assegurar a ligação entre as entidades com atribuições no domínio dos incêndios florestais” [artigo 4.º, alínea c)].

Contudo, a Lei de Bases vai mais longe ao prever a existência de uma autoridade florestal nacional, que colabora na definição da política florestal e é responsável por este sector. Esta entidade é, nos termos do Decreto-Lei n.º 256/97, de 27 de Setembro, a Direcção-Geral de Florestas. Integrada tradicionalmente no âmbito institucional do Ministério responsável pela área da agricultura, foi já objecto de acesa discussão se seria esta a sede mais adequada desta política ou se, ao invés, em função da sua plurifuncionalidade, não deveria a mesma ser integrada no âmbito institucional do Ministério que tutela as questões ambientais. Contudo, com a aprovação do Decreto-Lei n.º 20/2004, de 22 de Janeiro, que altera a orgânica do XV Governo Constitucional, reafirmou-se, em termos legislativos, ser aquele o âmbito material mais pertinente, ainda que com a autonomização de uma Secretaria de Estado das Florestas. Isto com a ressalva, sempre aceite e legislativamente plasmada, de que as zonas florestais incluídas nomeadamente em Reserva Ecológica Nacional ou classificadas como áreas protegidas, por responderem a objectivos primordialmente de ordem ambiental, estão incluídas no âmbito institucional do Ministério que tutela o ambiente.

A Lei de Bases determinou, ainda, no artigo 13.º, a constituição de uma Comissão Interministerial para os Assuntos da Floresta, de forma a promover a coordenação ao mais alto nível de políticas sectoriais com relevo neste domínio (cfr. o Decreto-Lei n.º 276/97, de 8 de Outubro, que define a sua composição, competências e funcionamento), e nos artigos 14.º e 15.º, a criação de um Conselho Consultivo Florestal, de composição plural, com competências consultivas e de promoção de iniciativas legislativas e regulamentares nesta matéria.

Especial relevo é ainda deferido às instituições de investigação florestal e às organizações de produtores florestais (artigos 16.º e 17.º), sobretudo quando se reconhece ser o associativismo uma peça indispensável na gestão sustentável das florestas <sup>47</sup>.

Respondendo ao desafio lançado pela Lei de Bases e visando a concretização da política de promoção de uma “silvicultura preventiva” em termos operacionais, o Decreto-Lei n.º 179/99, de 21 de Maio, estabelece, para o território do Continente, as regras e os procedimentos a observar na criação e reconhecimento de equipas de sapadores florestais e regulamentação apoios à sua actividade. Este regime, ainda que seja sujeito a algumas críticas, nomeadamente por não ter criado a carteira profissional respectiva, na óptica da valorização das profissões no sector, contrasta, por seu turno, em termos de actualidade, com o Regulamento do Serviço da Polícia Florestal, datado já de 1954 (Decreto-Lei n.º 39 931, de 24 de Novembro de 1954).

O Decreto-Lei n.º 128/88, de 20 de Abril (do qual se encontram revogados os artigos 1.º a 4.º, na parte em que determinavam a constituição de uma “Comissão Coordenadora Interministerial para o Subsector Florestal”) prevê, por seu lado, a criação de uma Comissão para a Análise da Florestação (CAF) <sup>48</sup>, com competências de controlo e acompanhamento da actuação das entidades responsáveis nesta matéria e à qual é cometido, designadamente, o encargo de conhecer dos recursos dos actos administrativos nos casos em que a lei especialmente o determine (como sucede no âmbito do Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de Abril).

Esta orgânica dispersa, actualmente vigente, encontra-se em vias de ser substituída por outra, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de No-



vembro de 2003, que, contudo, não se prevê que venha a trazer benefícios em termos de simplificação organizacional.

Isto porque, a um nível organizatório, esta Resolução prevê a substituição da Direcção-Geral de Florestas pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais, que integrará três circunscrições florestais (Norte, Centro e Sul) e vários núcleos florestais, a criação de uma Agência para a Prevenção dos Fogos Florestais, de Comissões Municipais da Defesa da Floresta contra Incêndios, do Conselho Nacional de Reflorestação e de Comissões Regionais de Reflorestação, devendo esta reestruturação estar concluída até 31 de Janeiro de 2004. Assim, mantém a dispersão de centros de imputação funcional, a complexidade institucional e, antevemos, a descoordenação material de actuações que tem caracterizado esta matéria.

### 3.3. Medidas de ordenamento florestal com incidência territorial

#### 3.3.1. Instrumentos de planeamento

Um ensaio longínquo de uma medida de ordenamento territorial, mas que ainda hoje se mantém em vigor, refere-se ao regime florestal, aprovado pelo Decreto com força de Lei de 24 de Dezembro de 1901. Este 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, e conveniente ou necessária para o bom regime das águas e defesa das várzeas, para a valorização das planícies áridas e benefício do clima, ou para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias, no litoral marítimo” (artigo 25.<sup>o</sup>). Divide-se, por seu turno, em regime florestal total, que inclui os bens pertencentes ao Estado e regime florestal parcial aplicável às matas e terrenos das corporações agrícolas e, se tal fosse requerido ao Governo, os terrenos a coutar, arborizar ou em vias de arborização e as matas de um ou mais particulares, que se podem constituir em grémio ou associação para o efeito. Este último, de acordo com o Decreto de 11 de Julho de 1905, que fixa as instruções sobre o regime florestal nos terrenos e matas dos particulares, subdivide-se em obrigatório, caso a arborização num determinado polígono tenha sido declarada de utilidade pública ou pertençam a corporações administrativas, facultativo se os proprietários requeiram seguir determinado plano de arborização aprovado e as obrigações previstas no diploma e de simples polícia florestal quando os proprietários apenas se comprometam a seguir as obrigações decorrentes das instruções aprovadas por este diploma.

Também a lei do povoamento florestal (Lei n.<sup>o</sup> 1:971 de 15 de Junho de 1938) determina a submissão dos baldios, reconhecidos pelo Ministério da Agricultura como mais aptos para a cultura florestal ao regime florestal, devendo a sua arborização ser feita de acordo com planos gerais (e com planos complementares quando justificado a sul do Tejo e ilhas adjacentes) e com projectos definitivos <sup>49</sup>. Sujeitos igualmente ao regime florestal por utilidade pública ficaram, por intermédio da Lei n.<sup>o</sup> 2069, de 24 de Abril de 1954, os terrenos cuja arborização e respectivo revestimento silvícola fosse indispensável para garantir a fixação e a conservação do solo, devendo ser aprovados planos de arborização, com o conteúdo típico previsto no artigo 5.<sup>o</sup>

Ora, para além de algumas críticas que podem ser apontadas, em geral, a este regime florestal, por assumir uma concepção de ordenamento assente exclusivamente no “interesse dos proprietários”, por ser facultativo em algumas hipóteses do regime florestal parcial e ter tido como efeito a aplicação de terrenos com especial aptidão para outras actividades, nomeadamente a agrícola, a explorações florestais não adequadas às condições do solo, não atendendo, assim, aos imperativos de uma “moderna” gestão sustentável das florestas, a delimitação de áreas sujeitas a este regime tem sido sujeita a um sério revés,



ao multiplicarem-se decretos que excluem ou desafectam parcelas de terreno do mesmo, sobretudo para fins urbanísticos, o que nos leva a defender uma sua necessária revisão. Essencial neste domínio, para além da determinação genérica constante na Lei de Bases do Ambiente da necessidade de medidas de ordenamento que visem a defesa e valorização dos património silvícola do país (artigo 15.º, n.º 4), continua a ser a Lei de Bases da Política Florestal, que pretende contribuir para o encontrar de um equilíbrio entre a satisfação das necessidades da comunidade e as exigências de um correcto ordenamento do território (artigo 1.º).

Define, ainda, que as actividades de exploração, conservação, reconversão e expansão da floresta são de interesse público em virtude das múltiplas funções que desempenham, ainda que sejam de propriedade e/ou de gestão privada, devendo ser regidas, nomeadamente, pelos princípios do desenvolvimento sustentável, da coordenação e integração de actores e políticas sectoriais, da responsabilização social e da cooperação internacional (artigos 2.º e 3.º).

Como instrumento privilegiado de ordenamento e gestão florestal, esta Lei de Bases prevê a elaboração de planos de ordenamento florestal, que se devem articular com os planos regionais e locais (rectius municipais e intermunicipais) de ordenamento do território, previstos, actualmente, no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

Ora, também o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro, prevê que os planos municipais de ordenamento do território devem obrigatoriamente identificar as áreas de povoamento florestal, classificando-as, devendo ainda estabelecer medidas de prevenção contra incêndios em áreas florestais.

Por seu lado, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, para além de considerar, na sua parte inicial, as áreas florestais como um interesse público com expressão territorial, que tem de ser ponderado nos procedimentos atinentes aos vários instrumentos de gestão territorial, determina que os planos regionais de ordenamento do território e os planos intermunicipais devem identificar os espaços florestais relevantes para as estratégias territoriais respectivas [artigo 54.º, n.º 2, alínea d), e artigo 63.º, n.º 2, alínea c), do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro]. Do mesmo modo, os planos municipais de ordenamento do território devem classificar como solo rural, designadamente, aquele para o qual é reconhecida vocação para actividades florestais [artigo 72.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro]. Assim, são os Planos Directores Municipais que, ao definirem um modelo de organização municipal do território, estabelecem os “sistemas de protecção dos valores e recursos naturais, culturais, agrícolas e florestais, identificando a estrutura ecológica municipal” [artigo 85.º, alínea c)], e operacionalizam, tornando juridicamente vinculativo o disposto nos planos de ordenamento florestal. Os Planos mais concretos – Plano de Urbanização e, em maior medida, os Planos de Pormenor, nomeadamente os projectos de intervenção em espaço rural – e mesmo os actos concretos de gestão urbanística, por seu turno, também estão sujeitos à obrigação de ponderação dos interesses aliados à manutenção e ampliação de áreas florestais ou de áreas verdes com componentes arbóreas, sobretudo quando se trate de espécies protegidas, podendo, inclusivamente, respeitado o princípio da proporcionalidade e as opções de enquadramento destes instrumentos, desenvolver as suas opções em torno da protecção dessas mesmas zonas <sup>50</sup>. Também os planos especiais de ordenamento do território e os regimes jurídicos legais, como acontece com as reservas ecológica e agrícola nacionais, o regime aplicável a sítios e áreas protegidas e zonas de protecção especial, desempenham (ou devem desempenhar) um papel de relevo na promoção de uma política florestal sustentável <sup>51</sup>. Os planos de ordenamento florestal a que nos vimos referindo dividem-se em Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), que inscrevem o conteúdo típico previsto no artigo 5.º da Lei de Bases da Política Florestal, Planos de Gestão Florestal, adoptados nos

termos dos artigos 6.º e 7.º da mesma Lei — sujeitos, respectivamente, aos processos de elaboração, aprovação, execução e alteração previstos nos Decretos-Leis n.º 204/99, de 9 de Junho <sup>52</sup>, e 205/99, de 9 de Junho — e Planos Municipais de Intervenção na Floresta (PMIF), regulados pelo Decreto-Lei n.º 423/93, de 31 de Dezembro.

Quanto à qualificação jurídica destes planos, não temos dúvidas, com Alves Correia, em considerar os Planos Regionais de Ordenamento Florestal como planos sectoriais, uma vez que definem, de acordo com o seu conteúdo material típico, cenários e estratégias de desenvolvimento das potencialidades florestais regionais e são elaborados por órgãos, ainda que desconcentrados, da Administração central <sup>53</sup>.

Por seu lado, os Planos de Gestão Florestal destinam-se a ser elaborados nas matas públicas e comunitárias e nas matas privadas desde que tenham uma dimensão superior à prevista no PROF respectivo, devendo ser objecto de aprovação pela autoridade florestal nacional. Contudo, são, a nosso ver, já não planos sectoriais, mas verdadeiros instrumentos jurídicos *sui generis* ou “actos-plano”, sendo, em algumas hipóteses, de iniciativa e elaboração privadas e em que se integra uma componente muito importante de execução das suas disposições. Assemelham-se, em certa medida, ao conteúdo material dos projectos de intervenção em espaço rural, embora em termos procedimentais, nomeadamente quanto à detenção do poder de iniciativa e de aprovação, e formais deles se distanciem. Parece-nos, contudo, um pouco à revelia do disposto no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, que estes “Planos” devem revestir eficácia directa e imediata perante os particulares que normalmente são também os seus promotores. Só esta conclusão se retira do disposto no artigo 6.º, n.º 4, da Lei de Bases, que determina serem estes planos obrigatórios para os seus destinatários, podendo, inclusivamente, a autoridade competente sub-rogar-se a estes. O facto de este não ser um instrumento previsto tipicamente no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Dezembro, não pode, a nosso ver, constituir um obstáculo intransponível a esta asserção, sob pena de contrariarmos o texto e o espírito de uma legislação especial em benefício de um diploma de cariz genérico que, embora tenha uma vocação omnicompreensiva, não clarificou nem incluiu todas as situações merecedoras de um tratamento jurídico particular <sup>54</sup>.

Por último, os Planos Municipais de Intervenção na Floresta deparam-se também com a ausência de um quadro de intervenção adequado no âmbito do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial. De novo, não estão incluídos no elenco limitado dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares, nem parecem caber na definição competencialmente limitada dos planos sectoriais, uma vez que estes devem provir da Administração Central. Todavia, em face dos seus objectivos — estes planos “visam assegurar medidas de protecção das florestas contra incêndios” (artigo 1.º) — do seu conteúdo material — estes planos devem incluir, nos termos do artigo 2.º, um estudo prévio, estudos de caracterização, descrição dos quadros de acção e indicação das medidas existentes e das necessárias, o que aliado ao facto de deverem conter apenas “elementos indicativos das áreas susceptíveis de arborização e rearborização” nos leva a concluir, com o preâmbulo deste diploma, que apenas revestem “carácter estruturante” estando desprovidos de qualquer eficácia directamente vinculativa dos particulares — e do seu regime procedimental e de repartição de competências — estes planos, ainda que sejam elaborados pela câmara ou câmaras municipais interessadas, com a colaboração activa dos proprietários florestais, são acompanhados e sujeitos a pareceres por parte de entes integrados na Administração central e são, *in fine*, aprovados por portaria conjunta ministerial — temos de considerar que se trata, efectivamente, de planos sectoriais, ainda que sujeitos, também eles, a um procedimento desenhado em termos distintos do disposto no Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro.

### 3.3.2. Ordenamento de áreas percorridas por incêndios

Apesar de os planos supra mencionados terem como fundamento uma política de prevenção da ocorrência de riscos, nomeadamente pela previsão de áreas críticas de ocorrência de incêndios, a frequência e agressividade com que eles assolam o território nacional – e que implicam que Portugal seja considerado uma zona de alto risco em termos da sua incidência –, determinaram a previsão de medidas de ordenamento posteriores à ocorrência de incêndios florestais. Estas medidas visam a “reabilitação” das zonas degradadas, de forma a “garantir uma racional recuperação dos recursos, através de beneficiação agrícola e florestal de uso múltiplo, fomento e posição dos recursos cinegéticos” (artigo 15.º, n.º 3, da Lei de Bases do Ambiente).

Aliás, esta preferência por medidas que, após a ocorrência de um dano, privilegiem a reposição do estado de equilíbrio ecológico anterior e não, em primeira linha, o deferimento de uma compensação pecuniária, vai ao encontro das exigências de uma política ambiental assente nos vectores da precaução, prevenção e recuperação. Todavia, como refere Branca Martins da Cruz, as exigências de reconstituição da floresta destruída não se bastam com “o simples replantio das árvores abatidas”, uma vez que se deve tomar em consideração a reabilitação de todo o ecossistema dependente da floresta e ecossistemas envolventes<sup>55</sup>. Ora, um exercício deste tipo, que apreenda o carácter multifuncional do bem jurídico florestal implica a elaboração de adequados instrumentos de ordenamento florestal, que tenham em consideração os resultados da realização de avaliações prévias de impacte ambiental<sup>56</sup>. A resposta legislativa a esta questão tem sido dada por intermédio do Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de Abril, que impõe a obrigatoriedade de rearborezação dos terrenos percorridos por incêndios ao seu proprietário ou arrendatário, mediante comunicação ou autorização prévia, consoante esta operação seja feita com ou sem alteração do tipo e composição do povoamento preexistente, “excepto quando esta não constituir a forma de utilização mais adequada dos terrenos em causa ou quando tal não lhe seja exigível, nomeadamente face à situação económica em que se encontre” (artigo 1.º).

Também o Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 34/99, de 5 de Fevereiro, prevendo embora a impossibilidade de realização de acções urbanísticas e outras em terrenos com povoamentos florestais não incluídos em espaços classificados em planos municipais de ordenamento do território como “urbanos, urbanizáveis ou industriais” ou em terrenos não abrangidos por planos municipais de ordenamento eficazes<sup>57</sup>, pelo prazo de 10 anos, permite derrogações a esta regra, caso não haja, comprovadamente, relação entre a causa do incêndio e os interessados ou transmitentes.

No acórdão do Tribunal Constitucional n.º 639/99 (DR, II Série, de 23 de Março de 2000), foi já decidido que as normas cautelares (que não de cariz sancionatório) previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 1.º deste diploma não enfermam de inconstitucionalidade, na medida em que não violam o conjunto de parâmetros de constitucionalidade invocados — o princípio da proporcionalidade, os princípios da igualdade, justiça da imparcialidade e da boa-fé e o princípio da confiança, inerente à ideia de Estado de Direito. Se concordamos com as conclusões deste acórdão, na medida em que, para além de a proibição não ser absoluta quer em termos temporais quer em termos materiais, pela possibilidade de haver lugar a dispensa, ela responde a imperativos de interesse público de tal ordem relevantes que podem justificar uma intervenção mais ingerente, ainda que adequada, necessária e proporcional, da esfera de liberdade e propriedade dos cidadãos, já não concordamos com outros aspectos do regime legal que não foram suscitados no acórdão. Por um lado, duvidamos da legitimidade de o despacho conjunto previsto no artigo 1.º, n.º 4, ser emanado com base num “documento emitido pela Direcção-Geral das Florestas comprovativo de que o incêndio se ficou a dever a causas a que os interessados ou transmitentes, quando haja alteração do titular de direitos sobre o imóvel após o incêndio, são alheios”, uma vez que

a imputação das responsabilidades pela ocorrência dos incêndios excede, em primeira (no caso do apuramento de responsabilidades criminais) e em segunda instância (naquele e também na hipótese de responsabilidade contra-ordenacional) o seu domínio material de atribuições. Este argumento perde, contudo, parte da sua força se se considerar que este documento tem apenas o valor de um elemento instrutório que pode contribuir para a formação da vontade das entidades decisórias. Neste caso, porém, a falta ou excessiva imprecisão dos critérios que orientam a decisão de dispensa permite continuar a duvidar da sua legitimidade constitucional, já que, embora não haja uma protecção das árvores “a qualquer custo” e a existência de dispensas cumpra a exigência de proporcionalidade na afectação do direito de propriedade dos interessados, é necessário que a prática desse acto administrativo de segundo grau não seja automática, mas resulte da ponderação de todas as circunstâncias relevantes no caso, impondo, nomeadamente, condições de minoração dos impactes ambientais ao seu destinatário <sup>58</sup>.

Por outro lado, a imobilização prevista neste diploma tem, em muitas situações, por ausência de um adequado ordenamento florestal, conduzido a situações indesejáveis de abandono e desinteresse pela exploração silvícola, onde prolifera descontroladamente o mato de combustão fácil, potenciando a ocorrência de novos incêndios e impedindo, sequer, a regeneração florestal natural da área em questão.

Caso os incêndios se dêem em sítios e áreas protegidas, a obrigação de reflorestação com possibilidade de substituição da Administração Pública ao proprietário ou arrendatário, quando estes não disponham de meios suficientes, resulta do disposto no Decreto-Lei n.º 180/89, de 30 de Maio. Neste diploma é mais marcada a exigência de ordenamento florestal, uma vez que, para além de a reflorestação dever ser efectuada de acordo com os respectivos planos e zonamentos, se existentes, e planos regionais de ordenamento do território e planos directores municipais, deve sempre ser submetida a aprovação do Instituto da Conservação da Natureza (ICN) um projecto de reflorestação que contenha os elementos definidos no artigo 3.º

Todos estes dispositivos legais, se emanados com uma intenção meritória de protecção deste recurso contra o mais avassalador factor de debilidade que o afecta no nosso país, revelam-se excessivamente indeterminados, uma vez que inscrevem um conjunto amplo de cláusulas de dispensa das obrigações de reflorestação, que são concedidas mediante a apreciação de situações como a de falta de meios económicos, sem que elas mereçam qualquer concretização legal ou regulamentar que reduza a discricionariedade que as entidades competentes gozam neste domínio. Também o previsto no Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de Abril, nos merece as mais profundas críticas, uma vez que a determinação da “utilização mais adequada dos terrenos em causa” qualificável como uma verdadeira causa de exclusão da obrigação de rearboreção, deveria ser objecto de medidas de ordenamento e de planeamento integradas e não de uma apreciação casuística, necessariamente redutora das implicações múltiplas do bem jurídico florestal.

Para colmatar este “impreciso” quadro jurídico, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de Novembro de 2003, prevê a criação de zonas de intervenção florestal (ZIF) prioritariamente aplicadas em zonas percorridas pelo fogo e submetidas a um plano de intervenção que revestirá carácter vinculativo. Esperamos ansiosamente a concretização legal e regulamentar deste instrumento que, esperemos, configure um marco positivo de viragem neste domínio.

### 3.4. Medidas de prevenção (informação, inventariação, classificação, avaliação, etc.)

A aposta, inúmeras vezes repetida, para a protecção das florestas deve continuar a ser feita na promoção de campanhas de informação e de sensibilização de todos na prevenção da

ocorrência de danos. A formação de uma “consciência ecológica” que considere a floresta como um bem jurídico de valor inestimável e incalculável é o passo primeiro de qualquer política florestal que se queira de sucesso, pois a criação de meios jurídicos de prevenção e de reacção — como acontece, exemplarmente, pela consideração do bem ambiental, no qual as florestas se incluem, como um “interesse difuso” constitucionalmente consagrado, com as consequências legais co-implicadas —, ainda que desempenhem um marcado efeito pedagógico, funcionam limitadamente se não houver quem, consciente do valor desse bem, faça uso dos mecanismos legais que se encontram ao seu dispor <sup>59</sup>.

Ainda assim, há que referir as medidas de cariz preventivo mais importantes existentes no nosso ordenamento jurídico, sendo que parte delas, nomeadamente o inventário de recursos, o sistema nacional de vigilância e controlo da qualidade do ambiente e o sistema nacional de prevenção de incêndios florestais são expressamente considerados instrumentos da política do ambiente [artigo 27.º, n.º 1, alíneas l) a n), da Lei de Bases do Ambiente].

Enquadrado neste âmbito surge, desde logo, o Decreto-Lei n.º 327/80, de 26 de Agosto, com a redacção introduzida pela Lei n.º 10/81, de 10 de Julho, que estabelece um conjunto de medidas tendentes à prevenção e detecção de incêndios florestais, nomeadamente através da elaboração de planos para a detecção e redução das suas causas, prioritariamente em zonas a definir como críticas. Nesta senda, o Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de Dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto Regulamentar n.º 36/88, de 4 de Outubro, que regulamenta a defesa do património florestal, procede à zonagem do continente segundo o grau de risco de incêndio, classificando-o de acordo com uma graduação que vai de pouco sensível a extremamente sensível, bem como elenca um conjunto amplo de medidas preventivas de carácter policial (artigo 9.º).

Medidas deste tipo encontram-se igualmente previstas no Decreto-Lei n.º 334/90, de 29 de Outubro, podendo ser de proibição ou non facere (nomeadamente fazer queimadas, lançar foguetes, fazer fogo de qualquer espécie incluindo fumar, se estiverem reunidas determinadas circunstâncias, como decorre do artigo 2.º, n.º 1, deste diploma) e de obrigação ou de facere (designadamente a limpeza de mato e a existência de mecanismos de protecção contra incêndios em instalações industriais, de acordo com o disposto no n.º 2 do mesmo artigo) <sup>60</sup>.

Estas regras, se podem parecer comezinhos, têm marcado relevo no quadro global da protecção da floresta, uma vez que associam, como colaboradores activos de uma política florestal de prevenção, não apenas as entidades públicas, mas todos os particulares que se encontrem ou se coloquem em situações que possam ameaçar este bem jurídico.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 459/88, de 14 de Dezembro, aplica a Portugal o regulamento comunitário relativo à protecção das florestas contra os incêndios, concretizando, desde logo do ponto de vista institucional, as responsabilidades na execução das medidas de prevenção e protecção da floresta nele previstas.

Ainda, a Portaria n.º 341/90, de 7 de Maio, estabelece normas regulamentares que tendem para uma maior rapidez nas acções de prevenção, detecção e vigilância, mas também de combate dos fogos florestais, “através de uma ligação e colaboração mais perfeita entre os órgãos e serviços para tal vocacionados” (1.º) e que se cifra na instalação de uma rede nacional de postos de vigia, de brigadas móveis de fiscalização, prevenção e vigilância e de postos e centros de comando operacionais.

Mais recentemente, o Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de Outubro, no seu artigo 2.º, determina que compete à Direcção-Geral de Florestas, com a colaboração das câmaras municipais, a elaboração do levantamento cartográfico das áreas percorridas por incêndios florestais, de modo a contribuir para evitar a repetição de situações deste tipo.

Por último, o Decreto-Lei n.º 205/2003, de 12 de Dezembro, que transpõe a Directiva 1999/105/CE do Conselho de 22 de Dezembro, relativa à comercialização de materiais florestais de



reprodução e estabelece as normas gerais aplicáveis à produção e comercialização de materiais florestais de reprodução não abrangidos por essa directiva, prevê a organização de um catálogo nacional de materiais de base e a certificação e controlo de base dos mesmos. Deste modo, o legislador português coloca-se um passo à frente do legislador comunitário, ao adoptar as medidas de controlo e de certificação, para além do que resultaria de uma transposição estrita da Directiva, o que só pode merecer o nosso apoio pois significa o “levantar da fasquia” relativamente ao nível de protecção florestal decorrente de determinações mínimas comunitárias.

### 3.5. Medidas de incentivo e de apoio financeiro

#### 3.5.1. Regimes “normais” de financiamento

A previsão de mecanismos de “fomento florestal” têm sido um factor sempre presente na política florestal portuguesa. Assim, já o Decreto de 24 de Dezembro de 1901, que estabeleceu o regime florestal, previu medidas de apoio, quer através do fornecimento de sementes e plantas, quer pela isenção de contribuição predial (artigos 41.º e 44.º). Mais recentemente, a Lei de Bases da Política Florestal torna imperativa a criação de um fundo público funcionalizado à prossecução de objectivos de cariz florestal, nomeadamente à institucionalização de um sistema bonificado de crédito florestal, a criação de um sistema de seguros de custo acessível e a previsão de incentivos fiscais, nomeadamente para promoção do associativismo neste sector, para aumentar ou manter a dimensão das explorações florestais e promover o autofinanciamento do seu investimento (artigos 18.º a 20.º). Contudo, a criação de um tal património autónomo nunca chegou a ser objecto de regulamentação, deixando sem concretização estas normas legais.

Por seu turno, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de Novembro de 2003, perante a constatação da inadequação dos regimes de ajuda pública existentes, reafirma a necessidade de criação de um fundo florestal permanente e, ainda, de um quadro financeiro e fiscal adequado aos desígnios da política florestal. Consideramos, com o legislador, serem estas questões essenciais neste domínio que, em virtude da confluência dos factores de debilidade referidos, apresenta uma baixa rendibilidade e um elevado grau de risco. Contudo, entendemos que as medidas que classificámos como “normais” não o devem ser senão de forma transitória, passando, desejavelmente, a intervir de forma supletiva. A aposta a médio/longo prazo deve ser a de, mediante a criação das condições legais e operacionais necessárias, promover a atractividade e sustentabilidade económica do sector, que elimine ou diminua os factores de dependência em relação ao financiamento público.

No que se refere aos financiamentos de origem comunitária incluídos no 3.º Quadro Comunitário de Apoio (QCA III), a medida n.º 3 do Programa Operacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural 2000-2006 (AGRO), sobre “desenvolvimento sustentável das florestas”, e a acção n.º 3 da medida AGRIS dos Programas Operacionais Regionais sobre “Gestão sustentável e estabilidade ecológica das florestas”, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 163-A/2000, de 27 de Julho, e posteriormente objecto de regulamentação, estão especialmente vocacionados para promover, a um nível interno, a “estratégia florestal” da Comunidade. Também o Plano de Desenvolvimento Rural (RURIS), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 8/2001, de 22 de Janeiro <sup>61</sup>, sobretudo na sua vertente de Regulamento de Aplicação da Intervenção Florestal de Terras Agrícolas (estabelecido pela Portaria n.º 94-A/2001, de 9 de Fevereiro), visa a promoção destes mesmos objectivos.

#### 3.5.2. Medidas excepcionais de apoio

Formando um quadro jurídico excepcional, decorrente da situação de calamidade pública ocorrida durante o Verão de 2003 <sup>62</sup>, e declarada pela Resolução do Conselho de Ministros



n.º 106-B/2003, de 11 de Agosto <sup>63</sup>, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.º 123/2003, de 25 de Agosto, e 161/2003, de 18 de Setembro, foram atribuídos, a título de emergência, diversas prestações, sejam elas subsídios, financiamentos ou linhas de crédito extraordinária e bonificada, às pessoas e entidades afectadas pelos incêndios. Na sequência destes actos, o Despacho Normativo n.º 39/2003, de 25 de Setembro, aprovou as normas que concretizam os apoios excepcionais concedidos a título de emergência.

Também o Decreto-Lei n.º 306/2003, de 9 de Dezembro, criou uma linha de crédito bonificado tendo como finalidade a aquisição, a armazenagem e a preservação da madeira de pinho e eucalipto afectada pelos incêndios <sup>64</sup>. Como complemento destas medidas, a Portaria n.º 95/2004, de 23 de Janeiro, estabelece um regime especial de alienação da madeira depositada em parques de recepção de madeira ardida, competindo ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, através do Secretário de Estado das Florestas, aprovar a venda do material lenhoso atingido pelos incêndios, os preços e os contratos específicos de compra e venda.

### 3.6. Medidas de protecção e conservação

De acordo com o disposto na Lei de Bases do Ambiente, devem ser adaptadas várias medidas de protecção e conservação das espécies florestais, consideradas em grupo ou isoladas, que, pelo seu potencial genético, porte, idade, raridade ou outra razão o exijam (artigo 15.º, n.º 5). Nos mesmos termos, o n.º 6 desse artigo impele à adopção de legislação que se debruce sobre o controlo da colheita, abate, utilização e comercialização de certas espécies vegetais e seus derivados e sobre a importação e introdução de exemplares exóticos <sup>65</sup>. Respondendo a algumas destas exigências e afigurando-se como medida de protecção de carácter geral, o Decreto-Lei n.º 174/88, de 17 de Maio, torna obrigatória a declaração do corte ou arranque de árvores florestais que se destinem à venda ou ao autoconsumo para transformação industrial. Neste âmbito, também o Decreto-Lei n.º 173/88, de 17 de Maio, estabelece dimensões mínimas para os cortes finais de povoamentos florestais de pinheiro bravo e de eucalipto, de forma a evitar o seu corte prematuro <sup>66</sup>.

Quanto à protecção fitossanitária das florestas contra organismos nocivos aos vegetais e produtos vegetais, veja-se, designadamente, o disposto na Portaria n.º 472/89, de 27 de Junho, no Decreto-Lei n.º 14/99, de 12 de Janeiro (posteriormente alterado), e na Portaria n.º 518/2001, de 24 de Maio, e, quanto à protecção das florestas contra a poluição atmosférica, o que resulta do Decreto-Lei n.º 464/88, de 15 de Dezembro.

Por seu lado, no que concerne a medidas de protecção de espécies determinadas, é mister referir o Decreto com força de Lei n.º 18 604, de 12 de julho de 1930, relativamente à amoreira, o Decreto-Lei n.º 14/77, de 6 de Janeiro, que estabelece disposições relativas ao arranque, corte ou poda de azinheiras, o Decreto-Lei n.º 120/86, de 28 de Maio, que estabelece medidas de condicionamento relativamente ao arranque de oliveiras, o Decreto-Lei n.º 172/88, de 16 de Maio, que estabelece medidas de protecção do sobreiro, o Decreto-Lei n.º 423/89, de 4 de Dezembro, aplicável ao azevinho espontâneo, e o Decreto-Lei n.º 169/2001, de 25 de Maio, no que se refere a povoamentos de sobreiro ou azinheira. Normalmente, estes diplomas estabelecem não uma protecção incondicional destas espécies, mas a possibilidade de derrogação de alguns aspectos dos regimes de protecção, mediante a realização de uma participação ou a obtenção de autorização emanada pela Direcção-Geral de Florestas, que pode estabelecer condicionamentos ao arranque ou o corte das árvores visadas.

### 3.7. Medidas proibitivas ou restritivas

Para além das medidas aplicáveis a zonas percorridas por incêndios florestais e das normas destinadas a prevenir perigos decorrentes da queda de árvores para as pessoas e para as coisas (em virtude de incêndios, condições climatéricas adversas, doenças específicas e incidência de pragas ou dimensões excessivas das espécies), diplomas há que estabelecem regimes específicos, mais restritivos, para determinadas espécies de árvores (sobretudo eucaliptos, mimosas e acácias).

Já a Lei n.º 1951, de 9 de Março de 1937, estabeleceu, sob pena de contravenção e de arrancamento das mesmas, a plantação de sementeiras ou acácias a menos de 20 metros de distância de terrenos cultivados e a menos de 40 metros de nascentes, terras de cultura de regadio, muros e prédios urbanos, salvo se entre umas e outros mediar um curso de água, estrada ou desnível de mais de 4 metros, normas estas que o Decreto-Lei n.º 28 039, de 14 de Setembro de 1937, veio alterar parcialmente, limitando o seu âmbito de aplicação, desenhado em termos considerados excessivos. Assim, abrangeu apenas o ailanto e a acácia mimosa, mas não os outros tipos de acácias, por não prejudicarem culturas vizinhas mais do que outro tipo de árvores e reduziu de 40 para 30 metros a distância relativamente a nascentes <sup>67</sup>.

Estas proibições introduzem limitações relativamente ao regime de direito civil, o que é expressamente admitido pelo artigo 1366.º, n.º 2, do Código Civil, que visa, tipicamente, a regulação das relações de vizinhança e que admite a plantação de árvores e arbustos até à linha divisória dos prédios, sendo ao dono do prédio vizinho permitido arrancar raízes e cortar ramos que deitem para o seu prédio <sup>68</sup>.

Ainda neste âmbito de pertinência, o Decreto-Lei n.º 175/88, de 17 de Maio, condiciona a arborização com espécies florestais de rápido crescimento, estabelecendo a Portaria n.º 528/89, de 11 de Julho, os critérios mobilizáveis nas operações de florestação e reflorestação com recurso a estas espécies e a Portaria n.º 513/89, de 6 de Julho, os concelhos onde se passam a aplicar estas medidas restritivas <sup>69</sup>.

### 3.8. Medidas reactivas

Nos termos gerais do direito administrativo e, mais especificamente, do direito do ambiente e também do ordenamento do território e do urbanismo, a violação das disposições que configure um ilícito de mera ordenação social, co- envolve a aplicação de coimas, a possibilidade de imposição de medidas acessórias e, como medida de reposição da legalidade, a obrigatoriedade de remoção das causas da infracção e da reconstituição da situação anterior (artigos 47.º e 48.º da Lei de Bases do Ambiente).

No domínio concreto de que nos vimos ocupando, o Decreto-Lei n.º 139/88, de 22 de Abril, prevê, no seu artigo 7.º, a aplicação de contra-ordenações punidas com coima no caso de infracção dos seus ditames, podendo ainda ser aplicada a sanção acessória de privação de qualquer benefício florestal até dois anos e, ainda, a reposição, a todo o tempo, da situação anterior à infracção (podendo haver execução directa por parte da Direcção-Geral de Florestas, em caso de incumprimento do obrigado e a expensas dele, de acordo com o disposto no artigo 9.º).

Em sentido similar, também os artigos 7.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 180/99, de 30 de Maio, estabelecem coimas e determinam a reposição do terreno no seu *satus quo ante*. O Decreto-Lei n.º 327/90, no que se refere a actos praticados em contrariedade com a obrigação de imobilização das zonas percorridas por incêndio pelo prazo de 10 anos, comina com nulidade os actos administrativos que contrariem este regime imperativo, prevendo, igualmente, que essa violação constitui uma contra-ordenação punível com

coima, sem prejuízo da aplicação das medidas de embargo e demolição previstas na lei (artigo 1.º, n.ºs 7 e 8).

Também a Lei n.º 19/86, de 19 de Julho, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 334/90, de 29 de Outubro, prevê a aplicação de sanções administrativas punidas com coima a situações elencadas no seu artigo 5.º, que correspondem ao desrespeito de boas práticas florestais de intuito marcadamente preventivo, que, contudo, em virtude das pressões do desenvolvimento industrial e urbanístico e do abandono ou desinteresse pela limpeza e cuidado com as zonas rurais, são frequentemente esquecidas. Por fim, em termos institucionais, o Decreto-Lei n.º 20/98, de 3 de Fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 253/98, de 11 de Agosto, define os serviços competentes para a decisão de aplicação das coimas e sanções acessórias em processos de contra-ordenação em matéria de legislação florestal.

O legislador nacional entendeu, porém, que a consideração como mero ilícito administrativo das condutas que atentem contra o bem jurídico florestal — para além de alguns resquícios legislativos que apelam ainda para a figura das “contravenções — não é, de todo em todo, suficiente para assegurar uma sua adequada tutela.

Deste modo, no âmbito das sanções aplicáveis no caso de incêndios florestais, torna-se essencial mencionar a criminalização de determinadas condutas específicas operadas pela Lei n.º 19/86, de 19 de Julho, que se somam aos tipos legais de crime que, como crimes ambientais, se encontram já previstos no Código Penal <sup>70</sup>.

Esta Lei, integrando o acervo de direito penal extravagante, determina que “quem incendiar florestas, matas ou arvoredos que sejam propriedade de outrem ou que, sendo propriedade do agente, tenham valor patrimonial considerável ou possam, pela sua natureza e localização, comunicar o incêndio a florestas, matas ou arvoredos de outrem, será punido com prisão de três a dez anos” (artigo 1.º, n.º 1). Esta moldura penal será mais exigente caso se faça perigar ou se afectem bens jurídicos individuais, como o são a vida e a integridade física, podendo a pena ser agravada relativamente a quem incitar ou determinar outrem à prática do crime para obter uma recompensa ou vantagem ou causar prejuízo a um terceiro.

Também quem impedir o combate aos incêndios será punido com pena de prisão de três a dez anos e quem dificultar a extinção dos incêndios será punido com pena de prisão até 10 anos (artigo 4.º).

Na hipótese de qualquer destes crimes ser cometido por um indivíduo inimputável, é-lhe aplicada, nos termos e nos limites da lei, nomeadamente tendo em conta o respeito pelo princípio da proporcionalidade, a medida de segurança de internamento intermitente e coincidente com a época normal de fogos (artigo 5.º).

#### 4. Conclusões

A exposição precedente pretendeu dar conta das grandes linhas de evolução da protecção do bem jurídico “florestas” num painel espacial alargado. O interesse por esta matéria demonstrado pelos vários “opinion makers” nacionais e internacionais e, consequentemente, o relevo crescente desta política pública têm gerado um clima de debate e discussão das melhores soluções em termos de protecção florestal.

Começa-se a tomar consciência, quanto a este recurso específico — limitado já não ao âmbito de protecção necessariamente reforçado da floresta tropical —, que uma perspectiva economicocêntrica, que se funde numa utilização meramente individual e ilimitada deste bem não pode gerar bons frutos em termos humanos e ambientais.

Assim, o aproveitamento económico que das florestas é feito deve ser compatibilizado, da melhor forma, com os usos recreativos e partilháveis que elas permitem, ao desempenharem funções sociais e ambientais assinaláveis <sup>71</sup>.

A aposta, assim, deve ser feita, em primeira linha, nos instrumentos de ordenamento, maxime de planeamento, devidamente enquadrados ou complementados por mecanismos de concertação de interesses e contratualização com os vários sectores interessados no uso e fruição das florestas. A efectiva concretização destes instrumentos, ao cumprirem as funções plúrimas que lhes são assinaladas, designadamente a promoção de um adequado ordenamento territorial, a correcção dos problemas existentes, o aumento da produtividade dos povoamentos florestais, a melhoria do nível de vida das populações directamente envolvidas no sector florestal, e a preservação e melhoramento dos ecossistemas florestais <sup>72</sup>, potenciará uma consideração global e integrada das áreas florestais e uma harmonização dos interesses díspares (agrícolas, urbanísticos, turísticos, etc.), que nelas se concentram. Complementarmente, as políticas florestais devem passar a integrar de forma realística e dinâmica os riscos de ocorrência de incêndios ou de outras situações de calamidade, desde logo colocando em prática sistemas integrados e funcionais de vigilância, detecção e reacção atempada e eficaz contra as mesmas.

Só assim se conseguirá responder cabalmente ao desafio inerente à política florestal: a conciliação das exigências *prima facie* contraditórias que são feitas à floresta, com vista à consecução de relações harmoniosas entre o tríptico economia/sociedade/ambiente, essencial ao conceito de “desenvolvimento sustentável”, definido como “a melhoria do nível de vida e do bem-estar das populações em causa, dentro dos limites da capacidade dos ecossistemas, através da preservação do património natural e da sua diversidade biológica tendo em vista as gerações presentes e futuras” <sup>73</sup>.

*Dulce Lopes*

Dulce Margarida de Jesus Lopes

Assistente estagiária da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

<sup>1</sup> Gérard Buttoud, *Les Politiques Forestières*, Collection Que sais-je, PUF, Paris, 1998, pp. 4-5.

<sup>2</sup> Sobre a distinção entre florestas do norte e do sul e sobre os problemas específicos que cada qual levanta, cfr. Gérard Buttoud, *Les Politiques Forestières*, Collection Que sais-je, PUF, Paris, 1998, pp. 7-24.

<sup>3</sup> [JO L 324 de 11.12.2003, p. 1]. Este Regulamento responde ao repto lançado pela publicação da Comissão Europeia, *Les Feux de Forêt — Dans le Sud de l'Union Européenne*, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxemburg, 1996, em que se coloca a questão da necessidade de harmonização das noções de fogo de floresta e de floresta, já que estas definições diferem de país para país. Assim, define, no artigo 3.º, d), incêndio florestal como o «incêndio que deflagra e se estende por florestas e outros terrenos com coberto arbóreo ou que tem início noutros terrenos e se propaga na floresta e outros terrenos arborizados. A definição de “incêndio florestal” exclui queimadas ou fogos controlados, geralmente destinados a diminuir ou eliminar o material combustível acumulado no terreno».

<sup>4</sup> Veja-se o exemplo da Sociedade Parques de Sintra — Montes da Lua, S. A., que, enquanto sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, tem por objecto a gestão de todas as áreas, designadamente os parques, que lhe foram atribuídas pelo Decreto-Lei n.º 215/2000, de 2 de Setembro.

<sup>5</sup> A paisagem é considerada pela nossa Lei de Bases do Ambiente (artigos 17.º a 19.º da Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) como um componente ambiental humano, sendo igualmente objecto da Convenção Europeia da Paisagem, celebrada em Florença em 20 de Outubro de 2000, no âmbito do Conselho da Europa. Sobre a emergente protecção das paisagens pelo ordenamento jurídico, cfr. Raphaël Romi, *Droit et Administration de l'Environnement*, 4.ª ed., Montchrestien, Paris, 2001, pp. 523-546.

<sup>6</sup> O Regulamento (CE) n.º 2494/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Novembro de 2000, relativo às medidas destinadas a promover a conservação e a gestão sustentável das florestas tropicais e de outras florestas nos países em desenvolvimento [JO L 288 de 15.11.2000, p. 6], define populações da floresta como as

populações indígenas, que consideram a floresta o seu habitat ou que, vivendo nela ou nas suas proximidades, dependem dela de modo directo e importante.

<sup>7</sup> Desflorestação tem sido definida “como a alteração permanente do uso de solos florestais, que são afectados a outros usos permanentes, tais como a agricultura, a pastagem, a construção de infra-estruturas rodoviárias ou de outras infra-estruturas”. Cfr. o ponto 2.1. da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 4 de Novembro de 1999, sobre “Florestas e desenvolvimento: a abordagem da CE” [COM(1999) 554 final].

<sup>8</sup> Cfr. a publicação Estado das Florestas na Europa — Relatório de Síntese de 2000, Centro Federal de Investigação Florestal (BFB), ONU/CEE e CE, Genebra e Bruxelas, 2000. Este estudo concluiu que, em 1999, quase um quarto das árvores avaliadas (128 000) foram classificadas como danificadas, tendo por critério a desfoliação média das espécies. O funcionamento dos factores ambientais de stress depende das espécies florestais, da estação e da região geográfica (condições meteorológicas extremas, poluentes atmosféricos — enxofre, ozono e, em algumas circunstâncias, o azoto, alterações que ocorrem nos solos — acidificação, seca, ataques de insectos e infestação por fungos). Um indicador de relevo segundo Yves Zanatta, Eero Mikkola e Markus Engels — “Forêts et environnement”, Statistics en bref, Thème 5, 17/2000, pp. 4-5 — para se saber se a política comunitária das florestas se encontra na senda do desenvolvimento sustentável refere-se à ratio existente entre os abates e a manutenção ou plantação de novas espécies arbóreas, sendo que os valores inferiores a 100% demonstram a durabilidade da produção silvícola. Segundo os autores, a média comunitária situa-se (no período de referência 1990-1999) em cerca de 65%, não havendo nenhum país em que ultrapasse 90%. Todavia, este não é um indicador exclusivo, pois não é só a quantidade mas também o tipo e qualidade das espécies arbóreas que releva neste cotejo. Cfr., ainda sobre o mesmo tema, o estudo Forest Report — Urgent Measures to Save European Forests, Karl Partsch (publ.), 1993/1994.

<sup>9</sup> Esse afunilamento dos motivos justifica-se pois as causas da desflorestação variam em termos geográficos, sobretudo em função das necessidades que o seu abate visa satisfazer. Assim, em África tem sido apontada como razão preponderante para a desflorestação a expansão da agricultura comercial e de subsistência, na América latina a desmultiplicação de projectos de realocização de populações a pecuária extensiva e os grandes projectos hidroeléctricos e no sudoeste asiático as grandes operações comerciais de exploração madeireira. Mesmo em Portugal, os problemas que afectam a floresta variam consoante a região a que nos referamos. Assim, para Armando Ferrão de Carvalho, A Utilização dos Espaços Florestais, Comissão de Coordenação da Região Centro, Coimbra, Estudos Sectoriais, n.º 4, 1992, pp. 11-12, os principais factores de debilidade da floresta do centro são: 1) problemas naturais: solos degradados; clima adverso, grande susceptibilidade e sensibilidade ao fogo e monoculturas florestais; 2) problemas estruturais: minifúndio, atomização da propriedade, absentismo dos proprietários, êxodo rural, baixa rentabilidade das técnicas de exploração; declínio das actividades económicas tradicionais; e 3) problemas de ordenamento e de gestão florestal, pela existência e expansão descontrolada de vastas áreas de monocultura, inexistência de apoio técnico, métodos e técnicas inadequadas de florestação e reflorestação, ausência de ordenamento florestal a nível regional e municipal e proliferação de exóticas infestantes.

<sup>10</sup> De acordo com a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 4 de Novembro de 1999, sobre “Florestas e desenvolvimento: a abordagem da CE”, o sistema de preços da madeira em pé e das taxas de concessão praticadas nos países em desenvolvimento correspondem em termos de rendimento a 10% ou 20% do montante que poderia ser obtido em condições efectivas de mercado (p. 7).

<sup>11</sup> Esta descoordenação resulta, sobretudo, da falta de cruzamento das políticas de desenvolvimento económico e das políticas de salvaguarda ambiental. Todavia, também várias medidas de protecção ambiental, se não forem devidamente recortadas, podem produzir efeitos nefastos no bem jurídico florestal. Pense-se, tão-só, nos regimes da Reserva Ecológica Nacional e da Reserva Agrícola Nacional que determinam, em regra, a impossibilidade de alteração do coberto vegetal, mesmo para fins de desmate ou para a construção de empreendimentos que valorizem a dimensão florestal.

<sup>12</sup> Segundo Joaquim Calé — “Fogos Florestais”, Ambiente 21. Sociedade e Desenvolvimento, n.º 5, Ano 1, Agosto, 2002, p. 37 — em Portugal 85% das propriedades têm áreas inferiores a 5 hectares, 87% pertencem ao sector privado e existem mais de 450 000 pequenos proprietários, contando com 128 associações de produtores florestais (77% das quais a norte do Tejo).

<sup>13</sup> Para um diagnóstico dos principais problemas que enfrenta a floresta portuguesa e propostas de solução, em termos que ainda hoje se podem considerar actuais, cfr. Comissão de Agricultura e Mar, Fogos Florestais, Defesa e Ordenamento da Floresta Portuguesa e do Espaço Rural: Seminário, Assembleia da República, Lisboa, 1993.

<sup>14</sup> Sobre a importância desta Conferência das Nações Unidas e dos textos por ela aprovados no desenvolvimento do direito internacional do ambiente, cfr., por todos, Jean-Marc Lavieille, Droit International de l'Environnement, Ellipses, Paris, 1998, pp. 33-40.



<sup>15</sup> Esta aposta na certificação a nível internacional é também evidenciada pelo Conselho de Gestão Florestal (CGF ou FSC na sua sigla em inglês), que é uma organização internacional que compreende a representação dos interesses económicos sociais e ambientais e que tem um papel relevante na certificação florestal (uma vez que autoriza os organismos de certificação e acompanha a utilização da sua própria marca de certificação). Assinalando os pontos positivos e negativos associados à certificação e referindo que apenas 0,5% das florestas do planeta se encontram actualmente certificadas, estando situadas essencialmente na Europa (em especial Suécia e Polónia) e na América do Norte, I. J. Bourke, “Certifier pour pieux gérer”, *Le Courier*, n.º 180, Avril-Mai 2000, pp. 44-45.

<sup>16</sup> Dados recolhidos na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 3 de Novembro de 1998 sobre uma estratégia florestal para a União Europeia [COM (1998) 649]. No Parecer do Comité Económico e Social sobre “O alargamento da União Europeia e o sector florestal” (2002/C 149/13) [JO C 149, de 21 de Junho de 2002], informa-se que nos países candidatos, excluindo a Turquia, a superfície florestal (florestas e outras superfícies arborizadas) atinge 34 milhões de hectares, dos quais 88% representam superfícies florestais produtivas. Assim, a superfície de reservas florestais de produção da Comunidade passará de 95 para 126 milhões de hectares aumentando 31%, sendo o aumento da superfície arborizada de 25%. Quanto ao aumento das reservas de madeira ele será de mais 47%, pois muitos dos países candidatos são exportadores líquidos de madeiras redondas, ao contrário dos actuais Estados-membros, e como exportam em grande parte madeiras para a Comunidade a sua entrada significará uma maior auto-suficiência em madeira em bruto para a indústria. É também referido que essencialmente nos Estados bálticos e Polónia houve florestação de terras agrícolas e projectos de reforestação, logo o peso de florestas jovens é muito grande.

<sup>17</sup> Segundo a conferência ministerial de Helsínquia de 1993 e o artigo 2.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 2494/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Novembro de 2000, relativo às medidas destinadas a promover a conservação e a gestão sustentável das florestas tropicais e de outras florestas nos países em desenvolvimento [JO L 288, de 15.11.2000, p. 6].

<sup>18</sup> Cfr. o documento informativo da Comunidade, *Sustainable Forestry and the European Union – Initiatives of the European Commission*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2003.

<sup>19</sup> Esta profusão de bases jurídicas já levou à invalidação pelo Tribunal de Justiça das Comunidades de Regulamentos Comunitários que visavam a defesa das florestas contra os riscos de degradação e destruição decorrentes de incêndios e de poluição atmosférica. Assim, no acórdão Parlamento Europeu contra Conselho da União Europeia de 25 de Fevereiro de 1999, Processos apensos C-164/97 e 165/97, *Colectânea 1999-2*, I-1139, este Tribunal considerou que as normas dos Regulamentos n.ºs 307/97 e 308/97 relevavam do âmbito da política ambiental da Comunidade, apenas tendo consequências indirectas acessórias no funcionamento da agricultura, não sendo, portanto, o então artigo 43.º (actual artigo 37.º) mas o artigo 130.º-S (actual artigo 175.º) a base jurídica adequada para a adopção desses actos. Contudo, como esta invalidação poderia prejudicar seriamente a realização de acções iniciadas pelos Estados-membros com apoio da Comunidade, o Tribunal, lançando mão da faculdade que lhe é concedida pelo artigo 231.º do Tratado, manteve os efeitos dos regulamentos anulados até ao Conselho adoptar, dentro de prazo razoável, novos regulamentos com idêntico objecto.

<sup>20</sup> Cfr., entre outros, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões de 13 de Fevereiro de 2002, intitulada “Para uma parceria global no domínio do desenvolvimento sustentável” [Com(2002) 82 final], a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões de 16 de Abril de 2002, denominada “Para uma estratégia temática de protecção do solo” [Com(2002) 179 final] e a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia da Comunidade Europeia em matéria de diversidade biológica [COM (1998) 42 final]. Esta última insta ao estabelecimento de zonas protegidas, como sucede com a “Rede Natura 2000” e com as zonas de protecção especial e zonas especiais de conservação, determinando, com específico relevo para o domínio florestal, que as espécies e variedades plantadas devem ser bem adequadas às condições e ecossistemas locais, que se deve manter a sanidade e vitalidade do ecossistema florestal, promover a recuperação e reabilitação de espécies habitats e ecossistemas degradados, preservar os sistemas tradicionais de gestão silvopastoril, e conduzir e controlar a arborização de forma adequada. Por seu lado, a Resolução sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma estratégia da Comunidade Europeia em matéria de diversidade biológica A4-0347/98 [JO C 341 de 9.11.98, p. 41], sublinha, no seu considerando décimo terceiro, a importância da conservação das florestas primitivas que ainda subsistem na Comunidade, bem como das outras florestas naturais. Ainda, a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre “Alterações Climáticas — para uma estratégia da EU pós-Kyoto” [COM (1998) 353 final], assinala o importante papel desempenhado pela floresta no ciclo global do carbono.

<sup>21</sup> [JO L 242 de 10.9.2002, p. 1].

<sup>22</sup> Cfr., respectivamente, a Decisão do Conselho de 29 de Maio de 1989 (89/367/CEE), que institui um Comité Permanente Florestal [JO L 165 de 15.06.1989, p. 14], a Decisão 98/235/CE da Comissão de 11 de Março de 1998, relativa ao funcionamento dos comités consultivos no domínio da política agrícola comum, que cria um “Comité Consultivo Florestas e Cortiça” [JO L 88 de 24.3.1998, p. 59] e a Decisão n.º 97/837/CE da Comissão de 9 de Dezembro de 1997, que altera a Decisão n.º 83/247/CEE, que institui um Comité Consultivo da Política Comunitária para o Sector das Madeiras [JO L 346 de 17.12.1997, p. 95].

<sup>23</sup> [JO C 312 de 7.12.1988, p. 1]

<sup>24</sup> [JO C 256 de 9.10.89, p. 121]

<sup>25</sup> [JO C 264 de 16.10.89, p. 1]

<sup>26</sup> [JO C 91 de 28.3.94, p. 291]. Neste instrumento, o Parlamento defende uma política florestal que vise uma relação de equilíbrio entre a exploração económica da floresta e a utilização da sua função ecológica e exorta os Estados-membros a reverem as suas legislações florestais, de modo a que a diversidade biológica e genética da floresta seja garantida.

<sup>27</sup> [JO C 55 de 24.2.97, p. 23]. Aqui o Parlamento liga a “estratégia florestal” às exigências de sustentabilidade ecológica, económica e social, divisando várias medidas de protecção, de utilização e valorização e de ampliação que a Comunidade deve adoptar.

<sup>28</sup> Sobre este ponto cfr., ainda, o Parecer do Comité Económico e Social sobre uma “Estratégia florestal para a União Europeia” (2000/C 51/23) [JO C 51 de 23.2.2000, p. 97], e o Parecer do Comité das Regiões sobre a “Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre uma Estratégia florestal para a União Europeia” (2000/C 57/16) [JO C 57 de 29.2.2000, p. 96].

<sup>29</sup> Este instrumento estabelece como principais acções a levar a cabo pela Comunidade o apoio da concepção e a aplicação, numa base participativa, de um quadro político favorável ao sector florestal a nível nacional e internacional, de modo a preservar as suas funções múltiplas e conciliar exigências contraditórias; o reforço da viabilidade de intervenções no terreno no domínio da conservação e utilização da floresta e a promoção da agro-silvicultura e de outras formas sustentáveis e socialmente equitativas de uso dos solos; o aumento da eficiência do uso dos solos e de transformação dos produtos florestais, de acordo com uma abordagem global equitativa; e a contribuição para o desenvolvimento da investigação e da informação neste âmbito.

<sup>30</sup> [JO C 149 de 21.06.2002, p. 51].

<sup>31</sup> Esta Comunicação debruça-se sobre a resolução do problema da exploração madeireira ilegal na Comunidade e nos grandes mercados de consumo no mundo, ligando necessariamente esta questão com a cooperação no desenvolvimento. Propõe o estabelecimento de um regime voluntário de emissão de licenças que certifiquem a legalidade da madeira exportada na Comunidade, a inclusão da legalidade da proveniência da madeira nas especificações técnicas dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos e a adopção de códigos de conduta voluntários de boas práticas por parte das entidades privadas.

<sup>32</sup> [JO L 160 de 26.6.1999, p. 80].

<sup>33</sup> Regulamento (CE) n.º 1655/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) [JO L 192 de 28.7.2000, p. 10].

<sup>34</sup> [JO L 161 de 26.6.1999, p. 68].

<sup>35</sup> [JO L 232 de 29.8.2002, p. 1].

<sup>36</sup> Em termos temporais sucedeu-se um conjunto de instrumentos jurídicos de financiamento comunitário, designadamente o programa TACIS destinado aos Estados da ex-URSS e à Mongólia, em que a protecção ambiental tem um relevo horizontal e o programa FAIR (1994-1998) que tinha como principal objectivo a promoção e harmonização da pesquisa em sectores tais como o da floresta, tendo colocado em prática o conceito “cadeia floresta-madeira” de modo a otimizar a eficácia e a produtividade de toda a cadeia de “produção e de transformação” dos produtos florestais. Também a possibilidade de financiamento a condições favoráveis por parte do Banco Europeu de Investimento assume relevo como elemento de atractividade acrescida de alguns projectos. Em termos de tratamento jurisprudencial da natureza e termos de concessão dos financiamentos comunitários à arborização, cfr. o acórdão Irlanda contra Comissão das Comunidades Europeias de 16 de Outubro de 2003, Proc. C-339/00, consultado no endereço [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>37</sup> [JO L 326 de 21.11.1986, p. 2], alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.º 804/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Abril de 2002 [JO L 132 de 17.5.2002, p. 1].

<sup>38</sup> [JO L 217 31.7.1992, p. 3], alterado pela última vez pelo Regulamento (CE) n.º 805/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Abril de 2002 [JO L 132 de 17.5.2002, p. 3].

<sup>39</sup> [JO L 159 de 28.06.1994, p. 1], posteriormente alterado.

<sup>40</sup> [JO L 327, de 21.12.1999, p. 53].

<sup>41</sup> [JO L 161 de 22.6.87, p. 1].

<sup>42</sup> [JO L 165 de 15.6.1989, p. 12], com a última redacção dada pelo Regulamento (CE) n.º 1100/98 do Conselho [JO L 157 de 30.5.1998, p. 10]. Os resultados da aplicação deste mecanismo até 1996 encontram-se recolhidos na Publicação da Comissão Europeia, Study on European Forestry Information and Communication System. Reports on Forestry Inventory and Survey Systems, Vols. 1 e 2, Office for Official Publications of the European Communities, Belgium, 1997.

<sup>43</sup> [JO L 93 de 12.4.1994, p. 11]. Os Estados-membros, no âmbito deste sistema, devem, para cada incêndio oficialmente registado, apresentar os seguintes dados: data e hora do primeiro alerta, data e hora da primeira intervenção, data e hora da extinção do fogo, localização da eclosão, superfície queimada total, divisão da superfície queimada em território arborizado e não arborizado, causa suposta do incêndio florestal (origem desconhecida, origem natural, origem accidental ou devidos a negligência e origem intencional) e código do município.

<sup>44</sup> [JO L 125 de 18.05.1994, p. 1]. Este sistema de vigilância e inventariação incide sobre o estado das copas, o estado dos solos florestais e a composição química das agulhas e folhas, podendo os Estados membros obter um financiamento da União Europeia até 50% dos custos elegíveis do projecto apresentado.

<sup>45</sup> Referir-nos-emos, por estes motivos e pela extensão já excessiva do presente texto, apenas aos principais diplomas aplicáveis nesta matéria, não nos debruçando sobre as normas específicas aprovadas pelas Regiões Autónomas. O que não significa que algumas normas inovadoras adoptadas pelas mesmas não sejam exemplos para o Continente. Veja-se o exemplo do Regime Jurídico das Reservas Florestais na Região Autónoma dos Açores criado pelo Decreto-Legislativo Regional n.º 15/87/A, de 24 de Julho, e pelo Decreto-Legislativo Regional n.º 16/89/A, de 30 de Agosto, posteriormente alterado, que criaram e regulamentaram reservas florestais de recreio, que são áreas determinadas que, numa perspectiva de uso múltiplo, apresentam especial aptidão para a prática de recreio ao ar livre e de ocupação de tempos livres das populações, por forma a promover a qualidade de vida, actividades turísticas, aspectos paisagísticos e vantagens de ordem cultural e educacional.

<sup>46</sup> Resolução esta aprovada na sequência temporal e material da Resolução da Assembleia da República n.º 25/2003, de 2 de Abril de 2003, intitulada “Melhora as políticas de prevenção e combate aos fogos florestais”.

<sup>47</sup> Cfr. a Lei n.º 158/99, de 14 de Setembro, que estabelece as bases do interprofissionalismo florestal, complementada pela Portaria n.º 79/2002, que estabelece os níveis de representação mínima das organizações interprofissionais florestais.

<sup>48</sup> No Verão quente de 2003, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-B/2003, de 11 de Agosto, determinou, no seu artigo 3.º, a criação de uma Comissão de Urgência para a Reflorestação das Áreas Ardidas, coordenada pelo Director-Geral das Florestas, que poderia definir a sua própria organização, as condições e programas de reflorestação de áreas ardidas, incluindo todas as simplificações procedimentais, podendo os apoios públicos chegar aos 95%, no caso de áreas geridas por associações de proprietários ou aos 100% na hipótese de o serem pela administração local ou serem baldios.

<sup>49</sup> Estes projectos definitivos deveriam obedecer a um conteúdo normal, previsto na Base VIII, que incluiria a área a arborizar e a reservar para pastagens e outros fins, as espécies a empregar e os motivos dessa preferência em razão do solo, clima, necessidade de correcção do regime dos cursos de água, fins de ordem económica ou regalias dos povos, a construção de caminhos ou de outras obras nessa área, o orçamento discriminado dos trabalhos e obras e a indicação do que pode ser executado por administração directa e do que pode sê-lo por adjudicação. Também as Bases XVI e XVII estabelecem obrigações amplas de ponderação de interesses na sua elaboração e de coordenação sectorial, o que demonstra a actualidade do seu regime procedimental e material e, bem assim, a perda da oportunidade de conciliação dos interesses num correcto ordenamento florestal e de um correcto desenvolvimento silvícola já nessa altura.

<sup>50</sup> Cfr. Jörg-Michael Günther, “Rechtsfragen bei der Anwendung von Baumschutzvorschriften”, *Natur und Recht*, 1998, Heft 12, p. 640, na sua apreciação de exemplos doutrinários e jurisprudenciais que estabelecem critérios de ponderação e harmonização de interesses urbanísticos e de protecção florestal.

<sup>51</sup> Sobre as relações que intercedem entre este complexo de instrumentos jurídicos, cfr. CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2001, pp. 210-213. Cfr., igualmente, Alexandra Aragão, “Instituição concreta e protecção efectiva da Rede Natura 2000 — alguns problemas”, *Revista do CEDOUA*, n.º 10, 2002, pp. 13-44.

<sup>52</sup> A Resolução do Conselho de Ministros n.º 118/2000, de 13 de Dezembro, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 179/2003, de 18 de Novembro, determina que compete às Direcções Regionais da Agricultura a elaboração dos PROF que nela se encontram previstos, com conclusão no prazo de dois anos. Contudo, apesar de serem uma peça fundamental no sistema de ordenamento florestal e de sucessivos adiamentos concedidos por lei, estes ainda não foram elaborados.

<sup>53</sup> CORREIA, Fernando Alves, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, Almedina, Coimbra, 2001, p. 212, nota 27.

<sup>54</sup> Veja-se o exemplo paralelo do artigo 42.º, n.º 3, deste mesmo diploma legal. Apesar de se ter tentado, no seu procedimento de elaboração, proceder a uma ampliação dos objectivos de interesse nacional que justificariam a criação de regimes de protecção e salvaguarda similares, apenas são considerados planos especiais de ordenamento do território os planos de ordenamento de áreas protegidas, os planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas e os planos de ordenamento da orla costeira. Há, contudo, situações previstas em legislação especial, como acontece com o Decreto-Lei n.º 131/2002, de 11 de Maio, que estabelece a forma de criação e gestão dos parques arqueológicos, que devem ser obrigatoriamente abrangidos por um plano especial de ordenamento do território, nos termos definidos no artigo 6.º do mesmo.

<sup>55</sup> Branca Martins da Cruz, “Princípios Jurídicos e Económicos para a Avaliação do Dano Florestal”, *Lusíada — Revista de Ciência e Cultura*, n.º 2, 1998, p. 591.

<sup>56</sup> Entre nós, a exigência de avaliação de impacte ambiental é feita, no âmbito silvícola, para as hipóteses de florestação e reflorestação, desde que implique a substituição de espécies preexistentes, em áreas isoladas ou contínuas, com espécies de rápido crescimento (desde que iguais ou superiores a 350 hectares ou 70 hectares em áreas sensíveis, ou então, respectivamente, 140 e 30 hectares, se, em conjunto com povoamentos preexistentes das mesmas espécies, distando entre si menos de um quilómetro, der origem a uma área florestada superior a, respectivamente, 350 e 70 hectares) e desflorestação destinada à conversão para outro tipo de utilização das terras. Contudo, se estes projectos incluídos no Anexo II ao Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio, estão necessariamente sujeitos a este procedimento, não se deve descurar a hipótese, prevista no artigo 1.º, n.º 3, do mesmo diploma, de sujeição ao mesmo de outros projectos que, em função das suas especiais características, dimensão e natureza tenham impactes sensíveis no ambiente. Ora, esta faculdade de sujeição ao procedimento de avaliação de impacte ambiental já foi analisada pelo Tribunal de Justiça das Comunidades, tendo em consideração uma hipótese atinente, nomeadamente, a primeiros repovoamentos florestais e reconversão de terras. No acórdão Comissão das Comunidades Europeias contra Irlanda de 21 de Setembro de 1999, Proc. C-392/96, Colectânea 1999 — 8/9 (B), I-5901, este Tribunal decidiu que a Irlanda havia transposto incorrectamente a Directiva comunitária sobre a avaliação de determinados projectos públicos e privados sobre o ambiente, pois, ainda que o artigo 4.º, n.º 2, da mesma preveja uma margem de apreciação dos Estados na aferição dos projectos atinentes às categorias enumeradas no anexo II que podem ser submetidos a uma avaliação, exige que ela integre os projectos que são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, o que não aconteceu in casu pois, lançando mão apenas do critério da dimensão (fixada em 70 hectares), não se ponderou a possibilidade da existência de um efeito cumulativo de projectos que pode ter como resultado prático a mesma afectação.

<sup>57</sup> O artigo 1.º, n.º 4, complementa esta obrigação de non facere (imobilização) ao proibir que, no prazo de dez anos a contar da ocorrência do incêndio, não possam ser revistas ou alteradas as disposições dos planos municipais de ordenamento do território no sentido de admitir a ocupação urbanística dessas áreas. Da mesma forma, o n.º 7.º do mesmo artigo comina com nulidade quaisquer actos administrativos praticados em violação desta imposição.

<sup>58</sup> Cfr. Jörg-Michael Günther, “Rechtsfragen bei der Anwendung von Baumschutzvorschriften”, *Natur und Recht*, 1998, Heft 12, pp. 639-640.

<sup>59</sup> Sobre a formação de uma consciência ambiental e a sua relação com as précompreensões do direito do ambiente, cfr. José Joaquim Gomes Canotilho, “Juridicização da Ecologia ou Ecologização do Direito”, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*, n.º 4, Dezembro 1995, em especial pp. 70-72.

<sup>60</sup> Para maiores desenvolvimentos, cfr. António Pereira da Costa, *Direito dos Solos e da Construção*, Livraria Minho, Braga, 2000, pp. 90-92.

<sup>61</sup> Esta regulamentação global sofreu algumas modificações em virtude da aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2003, de 11 de Abril. As modificações introduzidas têm como principal objectivo simplificar os procedimentos administrativos, adequar as condições de acesso aos objectivos pretendidos e incrementar os incentivos, de forma a evitar, como tem sido usual, o não esgotamento da totalidade dos montantes financeiros disponíveis para as quatro medidas cobertas por este programa (reforma antecipada, indemnizações compensatórias, medidas agro-ambientais e florestação de terras agrícolas).

<sup>62</sup> A dimensão catastrófica, em termos humanos e materiais, destes incêndios pode ser aferida pela prontidão e linguagem utilizada na Resolução da Assembleia da República n.º 71/2003, de 22 de Agosto, intitulada “Pesar e solidariedade perante a calamidade nacional motivada pelos fogos florestais”.

<sup>63</sup> Esta Resolução foi antecedida de uma mais comedida – Resolução do Conselho de Ministros n.º 106-A/2003, de 9 de Agosto – mas a renitência em declarar as áreas ardidas de áreas de calamidade pública cedo foi, perante a gravidade da situação, superada.

<sup>64</sup> Sobre esta situação de excepcional gravidade, cfr. o Livro Branco dos Incêndios Florestais ocorridos no ano de 2003, do Ministério da Administração Interna, Outubro de 2003.

<sup>65</sup> Esta mesma Lei de Bases, no que se refere à protecção do componente ambiental natural “luz” estabelece normas com reflexo imediato no domínio florestal, ao proibir, em certas circunstâncias, a eliminação dos montados de sobre e azinho, ao proibir a eliminação de vegetação nas margens dos cursos de água e a eliminação da compartimentação, sebes vivas, uveiras e muros, para além da dimensão da folha de cultura considerada mínima regionalmente (artigo 9.º, n.º 5).

<sup>66</sup> Cfr., ainda, o Decreto-Lei n.º 139/89, de 28 de Abril, que estabelece a protecção ao relevo natural, solo arável e revestimento vegetal.

<sup>67</sup> Para tentar conciliar as partes, verificando se as árvores se encontram ou não na faixa e deferindo a indemnização justa, instituiu, igualmente, um júri avintor, composto por três homens bons da freguesia, que foi regulamentado no Decreto n.º 28 040, de 14 de Setembro de 1937.

<sup>68</sup> De acordo com a jurisprudência, o vizinho que sofrer danos decorrentes deste “espraçamento” arbóreo não tem direito a qualquer indemnização, uma vez que a lei lhe dá mecanismos para evitar a ocorrência desses danos. Também o artigo 1367.º admite a apanha de frutos que caiam no prédio vizinho, havendo, contudo, responsabilidade pelos danos decorrentes da apanha e o artigo 1368.º determina que as árvores e arbustos situados na linha divisória se presumem comuns, podendo qualquer dos consortes arrancá-los, mas tendo o outro direito a metade do valor dos mesmos ou da lenha, como lhe convier. Para uma análise da aplicação jurisprudencial destes artigos, Cfr. Esmeralda Nascimento e Márcia Trabulo, *Florestas, Árvores e Arbustos: Incentivos e Legislação*, Almedina, Coimbra, 2001, pp. 9 a 16.

<sup>69</sup> Cfr., ainda, o artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 180/99, de 30 de Maio, que estabelece a exigência de cantonamento por faixas de folhosas, mais resistentes ao fogo, nos projectos de reflorestação à base de resinosas.

<sup>70</sup> São eles o crime de danos contra a natureza, previsto no artigo 278.º do Código Penal, o crime de poluição, previsto no artigo 279.º, e o crime de poluição com perigo comum, previsto no artigo 280.º Sobre estes tipos legais de crime e a característica da acessoriedade do direito penal em face do direito administrativo, cfr. Cláudia Maria Cruz Santos, José Eduardo de Oliveira Figueiredo Dias e Maria Alexandra de Sousa Aragão, *Introdução ao Direito do Ambiente*, José Joaquim Gomes Canotilho (coord.), Universidade Aberta, Lisboa, 1998, pp. 153-169.

<sup>71</sup> Neste sentido, Demetrio Loperena Rota, *Los Principios del Derecho Ambiental*, Editorial Civitas, Madrid, 1998, pp. 165-190.

<sup>72</sup> Armando Ferrão de Carvalho, *A Utilização dos Espaços Florestais*, Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro, Estudos Sectoriais n.º 4, 1992, pp. 13-16.

<sup>73</sup> Artigo 2.º, n.º 4, do Regulamento (CE) n.º 2494/2000, do Parlamento Europeu e do Conselho de 7 de Novembro de 2000, relativo às medidas destinadas a promover a conservação e a gestão sustentável das florestas tropicais e de outras florestas nos países em desenvolvimento. Sobre os modelos de durabilidade biológica, económica e ambiental, aplicados à floresta, exigindo, assim, um (re)equilíbrio permanente entre conservação e produção, Gérard Buttoud, *Les Politiques Forestières*, Collection Que sais-je, PUF, Paris, 1998, pp. 25-37.