

DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE INCÊNDIOS FLORESTAIS: PRINCIPAIS ALTERAÇÕES TRAZIDAS PELO SISTEMA DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS

(https://doi.org/10.47907/FOGOSRURAIS/SGIFR/2023_02)

KAROLINE VITALI
IJ, Univ Coimbra
House-Refuge

Notas Introdutórias

Enquanto realidade de incidência territorial, alta e decisivamente influenciados tanto por questões climáticas, quanto por características próprias do local (como a topografia e as espécies vegetais presentes), assim como as dinâmicas demográficas, os fogos rurais demandam o conhecimento profícuo da realidade local – e também de setores diretamente relacionados com os incêndios rurais – para uma gestão que envolva ações de prevenção, supressão e recuperação de facto adequadas àquela realidade e que se revelem, assim, responsivas e eficientes.

Por conseguinte a forma como os poderes, atribuições e competências são distribuídos no âmbito da gestão dos fogos rurais são determinantes para uma gestão assertiva e adequada, na medida em que podem – ou não – viabilizar a incorporação das informações de realidades localizadas em estratégias mais amplas, conferir mais autonomia aos níveis locais e melhor articular e coordenar os setores com conhecimentos científicos específicos, habilidades e competências relevantes para a gestão dos fogos rurais, haja vista a transversalidade inerente à matéria.

E, para além da distribuição de poderes, a definição de forma concreta, clara e pormenorizada de *quem faz o quê* é essencial para a identificação correta de atribuições e responsabilidades num sistema integrado por diversos atores que desempenham suas funções de forma articulada e possuem responsabilidades partilhadas.

Especificamente no contexto português, a distribuição de competências na seara da gestão dos fogos rurais foi destacada pelos relatórios da Comissão Técnica Independente sobre os incêndios que ocorreram no ano de 2017, que identificou falhas e desequilíbrios na distribuição de atribuições determinantes para a gestão dos fogos e reforçou a importância da distribuição adequada de competências.

Desde então, verificaram-se reformulações institucionais e alterações estratégicas na gestão dos incêndios que conduziram ao Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que instituiu o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR). Este realizou alterações relevantes na distribuição de competências na gestão dos fogos rurais, preocupando-se em delinear um modelo de governança pautado na articulação horizontal e na coordenação das entidades que integram o sistema.

Assim, o presente texto, fruto da intervenção realizada no V Debate Florestas e Legislação, tem como objetivo analisar as principais alterações de competências trazidas pelo SGIFR, assim como o modelo de governança por ele desenhando.

Para isso, e visando a melhor compreensão da importância assumida pela distribuição de poderes e atribuições na gestão de incêndios rurais, faremos um breve desenvolvimento acerca do tema, oportunidade em que abordaremos dois exemplos da experiência estrangeira – quais sejam, da Grécia e da Austrália –, que revelam como a forma de distribuição de poderes e o consequente desenho de políticas nos moldes *top down* ou *bottom up*, é a pedra angular de uma boa gestão dos fogos rurais.

1. Que relevância da distribuição de competências nos incêndios rurais?

Conforme conceituado pelo próprio Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais na alínea i) do artigo 3.º, um incêndio rural caracteriza-se

pela “deflagração ou progressão do fogo, de modo não planeado ou não controlado, em território rural, requerendo ações de supressão”¹.

Trata-se de uma realidade de nítida incidência territorial, cuja constante e notória associação do aumento da sua ocorrência e de suas dimensões às questões climáticas, nomeadamente à piora das condições do clima com o aumento médio da temperatura global, não anula e tampouco deve ofuscar a dimensão relacionada com o planeamento e ações de gestão do território², classicamente uma matéria de competência interna dos Estados³.

E a sua influência por características do território, vai além da sua relação com o relevo, a maior ou menor aridez do local e as espécies de vegetação ali presentes, alcançando também as próprias dinâmicas demográficas locais⁴. Juntos, estes aspetos constituem variáveis

¹ O conceito do SGIFR utiliza no essencial os mesmos parâmetros que a *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO) utiliza para a definição de *wildfire*, como fogos não planeados que ocorrem em zonas rurais e que, independentemente da sua fonte de ignição, ou sua origem, demandam ações para sua supressão, Cfr. Fire Management Glossary, disponível online em <http://www.fao.org/faoterm/en/?defaultCollId=13>, acesso em 25 de maio de 2021.

² Referindo-se a essa realidade e chamando a atenção para o papel do ordenamento do território na prevenção de incêndios – e, portanto, também criação de condições ideais para a sua verificação se não for realizado adequadamente – a partir do exemplo português, em que o sul do país é mais propício à ocorrência de incêndios florestais, mas a frequência e a dimensão desses por vezes é maior nas regiões centro e norte do país, que possuem um clima mais úmido. Cfr. MAGALHÃES, Manuela R. (et. al.), «O ordenamento do território na prevenção dos incêndios rurais», in *A Dimensão Social dos Incêndios Florestais: Para uma Gestão Integrada e Sustentável*, Coord. Fantina TEDIM/ Douglas PATON, Estratégias Criativas, 2012, p. 55-100, p. 62.

³ Nesse sentido, OLIVEIRA, Fernanda Paula, «Florestas e Ordenamento do Território», in *No Ano Internacional das Florestas*, Carla AMADO GOMES; Rute SARAIVA (coord), ICJP, Lisboa, 2012, pp, 45-67, p 48, em especial, nota nº 8, destacando também já é possível vislumbrar hodiernamente influências transnacionais na matéria, como ocorre no caso do europeu, com a incorporação de componentes territoriais nas políticas da União Europeia.

⁴ Acerca da influência das dinâmicas demográficas locais, releva aqui aspetos como a presença de casas de temporada ou segunda habitação, bem como a demanda pela expansão da construção no local ou mesmo a pressão exercida pelo turismo. Sobre a influência desses aspetos na dinâmica dos incêndios rurais na Grécia, e mais especificamente na região de Attica, cfr. MAHERAS, Georgios, *Forest fires in Greece. The analysis of the phenomenon affecting both natural and human environment. The role of sustainable development in controlling fire effects*. Dissertação de Mestrado apresentada à Lund University, no âmbito do Programa de Mestrado Internacional em Ciência Ambiental, 2002, p. 11 e ss.; e SAPOUNTZAKI, Kalliopi et. al., <

fundamentais para a dimensão e intensidade dos incêndios⁵ – e por isso sua apreciação para fins de prevenção dos fogos ou recuperação do território são, também, essenciais.

Por isso, as atividades realizadas no nível local nessa matéria são consideradas o *elo básico mais importante para todas as organizações envolvidas no controlo de incêndios florestais*⁶.

Por conseguinte, a distribuição de competências – isto é, de poderes – e, principalmente a forma como é realizada é a pedra angular de uma política de gestão de fogos rurais responsiva, eficiente e eficaz. Releva nesta matéria o envolvimento de todos os níveis, mas sobretudo a atribuição de poderes aos órgãos e entidades de nível local, assim como integrá-los nos processos decisórios estratégicos a fim de elaborar políticas de gestão dos fogos rurais e respostas mais assertivas à realidade e às necessidades territorialmente verificadas, bem como mais próximas dos cidadãos.

Em atenção à própria transversalidade intrínseca à matéria dos fogos rurais, esse poder não deve ser apenas um poder decisório ou de execução, mas imprescindivelmente um poder de governança ou de pilotagem⁷, coordenando os agentes das diversas áreas e com conhecimentos, aptidões e experiências distintas e a quem cabe, também, diferentes tarefas na gestão dos incêndios rurais.

Portanto, a gestão dos incêndios rurais reclama uma distribuição de poderes diferente dos moldes tradicionais, dando origem a políticas não mais hierarquizadas, verticalizadas, de comando e controle ou *top down*, e centradas na ação estatal, mas com um arranjo de poderes apto a viabilizar a criação de políticas *bottom up*, que emergem a partir do conhecimento local das necessidades e particularidades do território, com a valorização do nível local e das contribuições de outros atores.

«Disconnected policies and actors and the missing role of spatial planning throughout the risk management cycle», in *Nat Hazards*, nº 59, 2011, pp. 1445-1474, p. 1456 e ss.

⁵ BENTO-GONÇALVES, António, *Os Incêndios Florestais em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2021, p. 9.

⁶ FAO, *Wildland fire management handbook for trainers*, Timo V. Heikkilä, Roy Grönqvist, Mike Jurvélius., Rome, 2010, p. 35, disponível em <https://www.fao.org/3/i1363e/i1363e.pdf>

⁷ A pilotagem de políticas públicas como um poder de governança é referida por Maria da Glória Dias Garcia, cfr. GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 93 e ss.

De facto, a regulação jurídica dos incêndios florestais em outros países⁸, notadamente quanto à distribuição e organização das competências nesses contextos, permite observar exemplos em que a distribuição e organização das competências contribui decisivamente para a melhor gestão e organização da matéria e outros em que ocorre justamente o contrário: a falta de preocupação com a organização das competências conduz a políticas com pouca eficácia.

Os exemplos grego e australiano e as discrepâncias latentes na distribuição de competências permitem constatar que o modelo que mais contribui para políticas de prevenção, gestão e combate de incêndios que sejam eficazes é o *bottom up*, em que há a maior valorização da contribuição dos poderes locais.

1.1 Políticas *top down* e o exemplo grego

No contexto grego, um dos aspetos sublinhados pela doutrina quanto à gestão dos incêndios florestais refere-se à pouca eficácia das políticas gregas para gerir os incêndios florestais, desde a prevenção ao combate às chamas. Esta ineficácia é atribuída sobretudo ao desenho de uma política na contramão da estratégia de regulamentação europeia e focada em controlar os efeitos negativos dos incêndios que ocorriam⁹, bem como questões relacionadas à organização e à distribuição de competências, desde a distribuição de poderes à falta de articulação e interação entre os atores¹⁰.

⁸ Note-se que o novo Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais valoriza as boas práticas internacionais, dispondo o n.º 7 do artigo 4.º que “o SGIFR adota os padrões de qualidade e exigência inspirados nas boas práticas internacionais, aplicando em Portugal os princípios de gestão integrada do fogo delineados pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação”.

⁹ MAHERAS, Georgios, *Forest fires in Greece. The analysis of the phenomenon affecting both natural and human environment. The role of sustainable development in controlling fire effects*. Dissertação de Mestrado apresentada à Lund University, no âmbito do Programa de Mestrado Internacional em Ciência Ambiental, 2002, p. 4 e ss

Georgios Maheras faz referência, também, à transferência de competência, do *Forest Service* para o *Fire Service*, para combater os incêndios florestais a partir de 1998, que enfatiza o foco no combate às chamas, mas por um órgão que até aquele momento estava mais habituado com o combate de incêndios urbanos.

¹⁰ SAPOUNTZAKI, Kalliopi et. al., «Disconnected policies and actors and the missing role of spatial planning throughout the risk management cycle», in *Nat Hazards*, n.º 59, 2011, pp. 1445-1474.

O que se verificava neste contexto era o correspondente a políticas elaboradas consoante um modelo *top down*, isto é, com a concentração de poderes para a elaboração e densificação dos objetivos e medidas a serem concretamente empreendidas nos níveis superiores, como o nacional – portanto, mais distante do território e das particularidades e necessidades desse –, em que os poderes locais e regionais apenas seguem as diretrizes e medidas desenhadas no nível superior, exercendo pouca influência, ante a inexistência de interações significativas a nível vertical, entre as diversas instâncias de poderes.

Aqui, além da concentração de poderes nos níveis superiores tendo os poderes locais como meros executores, aponta-se também como um importante obstáculo a falta de coordenação e troca de influências horizontais, isto é, entre os atores situados no mesmo nível, como resultado de políticas com lacunas de organização, sistematização e consistência na atribuição de poderes.

O problema de políticas desenhadas dessa forma, e especialmente no que tange àquelas que procuram proteger vidas e estruturas contra incêndios florestais, é a falta de conhecimento das particularidades da realidade local que visa regular, bem como a inadequação das decisões político-jurídicas, por não passarem por uma rede de informação que poderia contribuir para a construção de medidas mais adequadas aos resultados que se pretende atingir. O resultado acaba por ser aquele apontado pela doutrina e pelo mencionado relatório: medidas inconsistentes, que não respondem efetivamente os problemas verificados na realidade local e, assim, acabam por ser incapazes de gerir o combate aos incêndios florestais.

1.2. Políticas *bottom up* e o modelo australiano

Em outro giro, na conjuntura australiana, tendo em vista a especificidade das questões que os incêndios florestais convocam, as estratégias de prevenção, gestão e supressão dos fogos rurais são desenhadas pelos estados federados, dispondo o nível nacional de regulamentações que podem vir a ser aplicadas neste âmbito, mas respeitando a classificação do território realizada no âmbito dos estados, como acontece com o *National Construction Code* e a *Australian Standards Construction of Building in Bushfire-Prone Areas* (AS 3959-2009), que versam sobre regras e *standards* de materiais e técnicas de construção tendo em vista os riscos advindos dos incêndios florestais.

Assim, o planeamento e a classificação do uso do solo são realizados pelos estados federados e, no exemplo do estado de *Victoria*, verifica-se também o desenvolvimento de políticas regionais direcionadas à resposta estratégica ao risco de incêndio florestal e, no nível municipal, o direcionamento de mudanças no desenvolvimento urbano tendo em conta os riscos de incêndios florestais.

Observa-se, assim, a utilização da abordagem *bottom up* no desenho das políticas de incêndios florestais, abordagem esta que destaca a contribuição dos níveis locais no desenvolvimento das políticas e no desenho de medidas concretas, inclusivamente por meio de informações aos níveis superiores quanto às particularidades e às necessidades do território.

Destacando a importância de uma abordagem *bottom up* e, sobretudo, colaborativa, a australian sublinha, ainda, consistirem os incêndios florestais uma matéria de gestão partilhada entre os poderes públicos e os cidadãos, que ao realizarem as medidas de prevenção e proteção adequadamente contribuem de forma decisiva para a prevenção dos incêndios e a mitigação dos seus danos.

2. Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR): Pontos cardeais de uma alteração de paradigma na gestão dos incêndios rurais

O *pano de fundo* da promulgação do SGIFR, e inclusive as peças-chave para a promulgação deste diploma, foram propiciados pelos incêndios rurais que atingiram Portugal no ano de 2017, que evidenciou as deficiências do sistema anterior e trouxe a perceção da necessidade de alteração de paradigma na gestão dos incêndios.

Conforme também foi destacado pelos Relatórios da Comissão Técnica Independente sobre os incêndios de 2017¹¹, essa alteração

¹¹ Destaque-se, aqui, a relevância da elaboração de estudos sobre os incêndios, suas dinâmicas, causas e as ações realizadas na gestão destes eventos para o aprimoramento das políticas de incêndios florestais. A realização de estudos com estes e os correspondentes ajustes na política de incêndios florestais é um dos fatores que ao longo dos anos vêm permitindo o aperfeiçoamento das medidas e estratégias das políticas australianas nessa matéria e, por conseguinte, a maior eficácia destas. Cfr. HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home the safest option during bushfires? Historical evidence for an Australian approach», in *Environmental Hazards*, nº 6, 2005,

essencial consistia na passagem de um sistema até então centrado na supressão dos fogos para um sistema que priorize investimentos e ações de prevenção, compreendendo a importância desta fase na dinâmica dos incêndios e na prevenção de grandes fogos. Corresponde, ainda, a uma gestão que tem em conta a globalidade de interesses incidentes nos incêndios rurais, e não apenas o interesse florestal, como ocorria no Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndio (SNDFCI), cujo regime jurídico foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho.

Especificamente no que tange à distribuição de competências, os relatórios da Comissão Técnica Independente destacaram a importância da distribuição de competências na matéria dos incêndios florestais identificaram questões e falhas institucionais determinantes para as dificuldades enfrentadas nos incêndios de 2017, tanto no que tange à acumulação de competências por um único órgão, como à necessidade de distribuição clara das competências¹² e consoante as aptidões e concretas áreas de intervenção dos diversos atores, e à importância do nível local e das competências a ele atribuídas, em razão da sua proximidade com as populações¹³.

Pouco a pouco, as expressões das lições deixadas pelos incêndios de 2017 e as sugestões dos relatórios das comissões técnicas independentes foram se tornando palpáveis, com a criação de entidades, bem como a expressão de preocupações relacionadas com a boa gestão dos incêndios florestais e, sobretudo, preocupações voltadas às ações de prevenção dos incêndios rurais.

pp. 81-91. E também MUTCH, Robert W. et al., «Protecting lives and property in the Wildland-Urban Interface: Communities in Montana and Southern California Adopt Australian Paradigm», in: *Fire Technology*, n. 47, 2011, pp. 357-377

¹² “Uma boa definição das funções de cada uma das forças e a melhor articulação das suas atividades é fundamental para que a defesa do território rural seja assegurada.”, cfr. COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017, p. 19.

¹³ “A proximidade com as populações e as competências e atribuições alocadas às administrações locais constituem um elemento fundamental que contribui para a minimização dos impactes de catástrofes, designadamente dos incêndios rurais”, cfr. COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017, p. 11.

Assim, o SGIFR vem na sequência de diplomas que já anunciavam a alteração de paradigma da gestão dos incêndios florestais, para um modelo de gestão ativa¹⁴, mas também colaborativa, participativa e de maior proximidade¹⁵, com o envolvimento dos atores locais “*como condição essencial para o sucesso da gestão das áreas protegidas*”¹⁶, com especial destaque para a atuação das autarquias locais e suas associações.

Houve, ainda, o reposicionamento estratégico e operacionalização de órgãos cruciais na gestão florestal, como o ICNF¹⁷, bem como a criação da AGIF (Agência para a Gestão de Incêndios Florestais), foram momentos cruciais para abrir caminho para as mudanças trazidas pelo Decreto-Lei n.º 82/2021 de 13 de outubro, que veio estabelecer o regime jurídico do SGIFR, nomeadamente as mudanças em matéria de distribuição de competências e enfatizar um modelo de governança na gestão dos incêndios florestais, com a necessidade de articulações e colaborações entre as diferentes entidades que compõem o sistema.

Acompanhando os ventos de mudanças, o novo SGIFR, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro¹⁸, se preocupou em desenhar um modelo de governança em que se verifique a articulação horizontal entre as instituições, integrando 15 entidades no SGIFR e incluindo como participantes desse sistema os gestores de

¹⁴ Como enuncia a Resolução do Conselho de Ministros n.º 14/2019, de 21 de janeiro.

¹⁵ Aspetos esses destacados pela Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030.

¹⁶ Como destacado pela Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030. A abordagem do envolvimento das comunidades locais e de seus representantes como um pressuposto indispensável para a efetiva prevenção de incêndios é também alvo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 167/2017, de 2 de novembro.

¹⁷ O reposicionamento do ICNF a que aludimos refere-se especificamente àquele realizado pelo Decreto-Lei n.º 46/2021, de 11 de junho.

¹⁸ O referido diploma veio na sequência do relatório da Comissão Técnica Independente (CTI) sobre os incêndios de 2017, que enfatizou a necessidade de repartição e de definições claras de responsabilidades entre as entidades, bem como a necessidade de integrar os privados na gestão, como partes integrantes do problema e, portanto, também da solução, bem como de diplomas que alteraram as estratégias de gestão dos incêndios florestais e enfatizavam a necessidade de uma gestão ativa, participativa e com o envolvimento de atores locais como “condição essencial para o sucesso de gestão de áreas protegidas”, destacado na Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade para 2030.

infraestruturas de interesse público, os proprietários ou arrendatários florestais e agrícolas, bem como os proprietários de edifícios.

Contrapondo-se ao modelo anterior, o SGIFR tem o mérito de olhar para a questão dos incêndios rurais em sua globalidade – e não tendo em conta apenas o interesse do bem jurídico florestal, mas considerando também os impactos dos incêndios rurais na interface urbano-florestal e a conseqüente necessidade de proteção de vidas, casas, estruturas e a proteção de animais.

De facto, o diploma anterior reconhecia que “a defesa da floresta contra incêndios” precisava assumir também duas dimensões, além da defesa da floresta e de seus recursos. No entanto, as ações no âmbito do SNDFCI, e inclusivamente a distribuição de competências realizada por este diploma, perspetivavam a gestão dos incêndios rurais a partir do interesse florestal – como é possível perceber pelo seu próprio nome e de forma mais densa pelo conteúdo do diploma – e, assim também o faziam quanto à proteção de pessoas e de bens, os fazem sob a perspetiva do interesse florestal – note-se que o próprio preâmbulo do DL n.º 124/2006, de 28 de junho, trata a defesa de pessoas e dos bens como uma das vertentes da “estratégia de defesa da floresta”.

Com efeito, a forma de perspetivar a gestão dos incêndios rurais – isto é, a partir do interesse florestal ou tendo em conta a globalidade de interesses que incidem na matéria – repercute diretamente na distribuição de competências, bem com no funcionamento de todo o sistema.

3. Do SNDFCI ao SGIFR: que alterações na distribuição de competência?

Como referimos, o SNDFCI perspetivava a gestão dos incêndios a partir da proteção da floresta contra os incêndios, a partir do interesse florestal, muito embora reconhecesse, em seus considerandos, que a defesa da floresta contra incêndios precisaria assumir duas dimensões: a defesa das pessoas e dos bens, além da defesa da floresta e de seus recursos. Isso não significa a falta de consideração daqueles aspetos e de investimentos na proteção de vidas e bens: ao contrário, como apontou o relatório da Comissão Técnica Independente sobre os incêndios de julho de 2017, na prática a maioria dos investimentos e as prioridades dos intervenientes estavam centrados na proteção de pessoas e bens.

No entanto, além de os fazer sob a perspetiva do interesse florestal – note-se que o próprio preâmbulo do DL n.º 124/2006, de 28 de junho, trata a defesa de pessoas e dos bens como uma das vertentes da “estratégia de defesa da floresta” – esse contraste entre a forma como o sistema estava orientado e desenhado e aquilo que de facto se verificava na prática conduziu a “*erros de orientação estratégica e organizacional resultando em deficiências nas duas perspetivas, não se salvaguardando eficazmente os investimentos florestais ou o património natural, e registando-se em simultâneo um número crescente de vítimas e de prejuízos nas infraestruturas e no edificado*”¹⁹.

No que tange à distribuição das competências, a perspetivação da matéria a partir do interesse florestal contribuiu decisivamente para a ineficaz acumulação de competências – também criticada pelo relatório da Comissão Técnica Independente – no âmbito da Autoridade Florestal Nacional, o ICNF I.P. Como já evidencia o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, dedicado à qualificação do SNDFCI, o ICNF detinha uma panóplia de atribuições, acumulando um volume de tarefas que exigia uma capacidade e disponibilidade de recursos que esse não dispunha²⁰.

Ademais, o Decreto-Lei n.º 124/2006 de 28 de junho, com suas alterações até sua revogação, dedicava apenas 5 artigos à distribuição de competências no âmbito do referido sistema, abordando a matéria de forma esparsa ao longo do diploma e referindo-se às tarefas de forma ampla, aludindo, por vezes com pouca clareza e genericamente, a quais instituições eram responsáveis por essas.

O planeamento era desenvolvido a quatro níveis – nacional, regional, municipal e intermunicipal e local. Já as comissões de defesa da floresta estavam presentes em dois níveis – regional, sob a coordenação do responsável regional do ICNF, e municipal, sob a coordenação do presidente da câmara municipal –, como estruturas de articulação,

¹⁹ COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017.

²⁰ COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017, p. 177

planeamento e ação que tinham como missão a coordenação de programas de defesa da floresta e articulavam os organismos de defesa da floresta com competências em matéria de defesa da floresta no âmbito da sua área geográfica. Em ambos os níveis, as comissões colaboravam na divulgação de avisos à população.

Em outro giro, algumas das marcas do SGIFR referem-se, justamente, à (i) perspetivação da gestão dos incêndios florestais integrando os diferentes interesses que incidem na matéria; e (ii) a identificação clara dos atores que integram o sistema de gestão integrada de fogos rurais, e o cuidado de buscar pormenorizar suas respetivas atribuições.

Tal como sucedeu com o diploma anterior, mas agora já em sentido contrário, a perspetiva de gestão dos incêndios adotada propiciou também a identificação das entidades com *expertise* e atribuições no âmbito da gestão dos fogos rurais e, portanto, detentoras também de responsabilidades.

Diante da presença de vários atores, que devem exercer suas atribuições de forma articulada e coordenada – típica de um sistema de governança – e, portanto, com responsabilidades partilhadas, faz-se essencial a identificação pormenorizada das responsabilidades atribuídas a cada um, evitando que haja a diluição de responsabilidades.

Trata-se de uma exigência que decorre do princípio da responsabilidade ou imputação, com vistas a possibilitar a *accountability*, permitindo identificar o responsável por determinada decisão ou comportamento, evidenciado sua dimensão de *traceability*, ou identificabilidade²¹.

Em outro giro, numa perspetiva do próprio agente, a identificação pormenorizada das atribuições de cada ator como desdobramento do princípio da responsabilidade ou imputação contribui para “o reconhecimento de que uma certa decisão sua teve um determinado efeito que lhe é imputado”²².

Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, o SGIFR identifica logo no seu artigo 5.º as 15 entidades que integram o SGIFR. São elas:

²¹ ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica LXXXIV*, 2005, pp. 105-166, p. 147.

²² ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica LXXXIV*, 2005, pp. 105-166, p. 147.

- a) *Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais, I. P. (AGIF, I. P.);*
- b) *Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P. (ICNF, I. P.);*
- c) *Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC);*
- d) *Guarda Nacional Republicana (GNR);*
- e) *Polícia de Segurança Pública (PSP);*
- f) *Polícia Judiciária (PJ);*
- g) *Forças Armadas;*
- h) *Direção-Geral do Território (DGT);*
- i) *Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I. P. (IPMA, I. P.);*
- j) *Direções regionais de Agricultura e Pescas (DRAP);*
- k) *Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV);*
- l) *Comissões de coordenação e desenvolvimento regional (CCDR);*
- m) *Autarquias locais;*
- n) *Corpos de bombeiros;*
- o) *Organizações de produtores florestais e agrícolas.*

Enfatiza o artigo 5.º, ainda, que os gestores de infraestruturas de interesse público, os proprietários ou arrendatários florestais e agrícolas e os proprietários de edifícios participam no SGIFR.

Assim, identifica-se de forma clara as entidades que integram o sistema, reconhecendo, ainda, como parte integrante dele e dotada de responsabilidades específicas entidades que no diploma anterior seriam, por uma referência até então genérica, responsáveis por algumas tarefas no âmbito da gestão dos fogos rurais. É o caso da divulgação das condições meteorológicas e do índice de risco de incêndio rural. Antes, o artigo 4.º do SNDFCI estabelecia que o índice de risco de incêndio rural era elaborado e divulgado diariamente pela autoridade nacional de meteorologia. Agora, o Instituto Português do Mar e da Atmosfera é reconhecidamente uma entidade integrante do SGIFR (artigo 5.º, “i”), com atribuições mais claras e específicas (delineadas sobretudo no artigo 13.º).

Ao longo dos 19 artigos que dedica à distribuição de competências – o que já evidencia a sua preocupação com a identificação dos atores que compõem o sistema de gestão integrada de fogos rurais a definição das suas respetivas responsabilidades –, o SGIFR aloca as responsabilidades das entidades públicas de modo mais alinhado ao âmbito de atuação e de especialidade de cada entidade, atendendo ao que o n.º 4 do art. 4.º do SGIFR denomina de *princípio da especialização do*

conhecimento, valorizando aspetos como a qualificação e a capacitação dos recursos a serem utilizados, mas também a alocação e distribuição desses de forma adequada em cada um dos eixos de intervenção desse sistema.

Assim, e em comparação com o sistema anterior, as entidades passam a deter competências mais centradas em sua área de especialização. Por exemplo, algumas competências antes cumuladas no âmbito das responsabilidades do ICNF, como a execução de faixas secundárias de gestão de combustíveis, passam agora a integrar a responsabilidades da Autoridade Nacional de Proteção Civil.

Inclusive no que concerne à fiscalização, o diploma anterior dispunha, no n.º 1 do artigo 37.º apenas que a referida matéria competia à GNR, PSP, Polícia Marítima, ICNF, ANPC, câmaras municipais, polícias municipais e aos vigilantes da natureza. No n.º 2 do citado artigo, mencionada unicamente que *“compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas de proteção civil e das florestas, a definição das orientações no domínio da fiscalização do estabelecido no presente decreto-lei.”*

Em outro giro, o diploma atual atribui poderes de fiscalização às mesmas entidades, mas preocupando-se, já, em definir algumas competências de fiscalização mais específicas²³.

Quanto aos privados, no âmbito da gestão integrada de fogos rurais, o ponto em comum de suas responsabilidades está nos deveres de realizar as ações de gestão de combustíveis nas áreas sujeitas à sua gestão, que possuem intensidades distintas consoante a entidade em causa.

²³ Dispõe, assim, no n.º 2 do artigo 71.º, que compete, em especial:

a) À GNR, à PSP e à Polícia Marítima, no âmbito das jurisdições respetivas, a fiscalização das disposições relativas à rede de defesa contra incêndios e à realização de atividades condicionadas nos termos da secção ii do capítulo iv (redes de defesa) e das secções ii e iii do capítulo v (uso do fogo; outras atividades sujeitas a condicionamentos);

b) À GNR, à PSP e à Polícia Marítima, no âmbito das jurisdições respetivas, a fiscalização das disposições relativas à gestão de combustível em áreas edificadas e na rede secundária na envolvente de áreas edificadas;

c) Ao ICNF, I. P., a fiscalização das disposições relativas às redes primária e terciária, às áreas estratégicas de mosaicos de gestão de combustível e à realização de atividades condicionadas nos termos das secções ii e iii do capítulo v, em territórios florestais; (uso do fogo; outras atividades sujeitas a condicionamentos – em territórios florestais)

d) Às câmaras municipais, a fiscalização das disposições relativas à gestão de combustível em áreas edificadas, na rede secundária na envolvente de áreas edificadas, à rede terciária e aos condicionamentos estabelecidos na secção i do capítulo v (condicionamento da edificação).”

Os gestores de infraestruturas de interesse público devem, por exemplo, executar, monitorizar, manter e reportar os trabalhos de gestão de combustível nas infraestruturas e nas faixas de gestão de combustível associadas às suas respetivas estruturas. Devem, ainda, planear as ações de defesa e resposta, de acordo com as diretrizes operacionais nacionais; avaliar os danos nas infraestruturas; atuar na reposição de serviços; e intervencionar as infraestruturas a recuperar.

Já os proprietários e gestores florestais e agrícolas, e suas respetivas organizações possuem o dever de adotar as melhores práticas de autoproteção e de redução de ignições, executar a gestão de combustíveis nos terrenos sob sua gestão, bem como reportar danos aos municípios e participam na recuperação do território.

Por fim, aos proprietários de edifícios, cabe também a adoção das melhores práticas de autoproteção e redução de ignições, execução da gestão de combustível de proteção do edificado, garantindo que no seu exterior não existem depósitos contíguos de material altamente inflamável; a comunicação de danos à câmara municipal territorialmente competente, bem como a participação na recuperação do território.

Não obstante o mérito de sua preocupação com a identificação dos atores, de suas tarefas e responsabilidades, o SGIFR não é muito claro quanto à forma como as entidades realizarão as tarefas a ela atribuídas e, principalmente, como se dará a articulação entre essas entidades. Para além do grande número de entidades envolvidas na gestão dos fogos rurais, algumas tarefas são atribuídas a certas entidades “em articulação” ou “com o apoio” de outras. No entanto, a falta de referências à forma como se dará essa “concertação” deixa a articulação entre as entidades um tanto nebulosa, dificultando a própria visualização concreta do funcionamento do SGIFR. Por exemplo, deve o ICNF e a AGIF apoiar a análise de risco de incêndio rural. Mas exatamente como deve ser dado esse apoio? Deve o ICNF apoiar o comando e controlo da responsabilidade da ANEPC na fase de supressão. Mas como?

Sobre as operações de socorro, fala-se que a GNR apoia as operações de evacuação. Mas não especifica de forma clara a quem, concretamente, cabe a avaliar o risco e evacuar o local.

A clarificação de questões como essas é essencial, tanto para a correta identificação e atribuição das tarefas das respetivas entidades e sobretudo para a responsabilização pelas decisões tomadas e ações

empreendidas. No entanto, o atual SGIFR não esclarece essas questões, que esperamos virem a ser elucidadas ao menos na sua regulamentação²⁴.

De facto, trata-se de um sistema que entrou em vigor muito recentemente e ainda será alvo de regulamentação, que poderá clarificar (e assim esperamos que o faça) essas questões. Se assim não o fizer, a própria clarificação das responsabilidades de cada entidade estará comprometida, dificultando sua *accountability* e dando margem para a diluição de responsabilidades – que é o que se busca evitar num sistema de *governance* com a identificação dos atores e de suas respectivas responsabilidades.

4. A governança do SGIFR

Muito além do que um simples termo, a governança é uma realidade que implica a prossecução do interesse público através de novas formas, menos hierarquizadas e menos autoritárias²⁵, mais participadas, dialogadas e informadas, que dão origem a decisões e ações que se legitimam pela sua qualidade. Tanto o valor do seu processo de formação, como da sua aptidão para atender às demandas sociais de seu tempo – portanto, da sua responsividade e eficácia –, e da qualidade da sua execução, também aqui colaborativa e cooperativa²⁶. Portanto, através do incremento da eficácia e da assertividade dessas²⁷.

²⁴ As preocupações em relação às dificuldades advindas da integração de grande quantidade de entidades no SGIFR e as numerosas e vagas referências às articulações e colaborações entre elas, bem como a expectativa (e sobretudo a necessidade...) da densificação e especificação de como se dará essas articulações e colaborações entre as entidades na regulamentação do SGIFR foi enfatizada em nossa intervenção e também em outras tantas no IV Debate Florestas e Legislação que ocorreu em 2021. No entanto, à data da publicação das atas, um ano após a realização dos debates, a referida regulamentação e especificação dessas atuações conjuntas ainda não se verificou.

²⁵ ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Stvdia Ivridica LXXXIV*, 2005, pp. 105-166, p. 111

²⁶ TAVARES DA SILVA, Suzana, “Democracia Transnacional”, *in X Encontro de Professores de Direito Público*, Ana Gouveia MARTINS (Coord.), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2017, pp. 160-185, p. 166.

²⁷ ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Stvdia Ivridica LXXXIV*, 2005, pp. 105-166, p. 111.

Um modo de decisão e de governação que busca coordenar os diferentes polos de conhecimento e expertise, dentro ou fora do aparato estatal, que, portanto, é marcado pela *presença de diversos atores*, que se *articulam em rede* – já não de forma hierarquizada ou verticalizada – possibilitando *decisões inervadas pelo conhecimento* – sobretudo o técnico-científico – bem como pela *partilha de competências* e, por conseguinte, de *responsabilidades* por esses agentes²⁸.

Um modelo ou sistema de decisão que, como referimos, demanda a delimitação clara e precisa das atribuições dos atores ou entidades que integram o sistema, a fim de evitar lacunas e falhas na execução das tarefas que lhes são imputadas e, assim, a diluição das responsabilidades comumente partilhadas. Um modelo em que os órgãos administrativos para agir e definir estratégias e políticas concretas exercerão, aqui, um *poder de governança*, de coordenação e articulação das entidades, polos de conhecimento e agentes que contribuam para a definição ou execução das políticas²⁹.

E, ainda, pela forma que se legitima, aponta para uma ação pautada em novos princípios, como o princípio da transparência, o princípio da abertura, o princípio da eficácia e o princípio da democracia participativa³⁰.

Ao estruturar o modelo de governança do SGIFR, o Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, dispõe que esta é realizada pelas comissões de gestão integrada de fogos rurais, responsáveis por cada um dos níveis territoriais, quais sejam, os níveis nacional, regional, sub-regional e municipal. Nos termos do n.º 2 do artigo 25.º, SGIFR, estas comissões constituem “*órgãos de coordenação, que têm como missão*

²⁸ GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009

²⁹ GARCIA, Maria da Glória Dias, *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007, p. 494.

³⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Constitucionalismo e a geologia da *good governance*», in “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*, 2ª ed. Almedina, Coimbra, 2017, pp. 325-334, p. 329. Ainda, ao referir-se à boa governação e ao princípio da condução responsável dos assuntos do Estado, Canotilho alude à exigência de um recorte rigoroso dos esquemas procedimentais e organizativos, que envolvem nomeadamente (i) processos de decisão claros a nível das autoridades públicas; (ii) instituições transparentes e responsáveis; (iii) primado do direito na gestão dos recursos (iv) reforço das capacidades, no que diz respeito à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção.

a execução da estratégia de gestão integrada de fogos rurais, a articulação dos programas de gestão do fogo rural e de proteção das comunidades contra incêndios rurais, assim como programas conexos de entidades públicas e privadas e o respetivo planeamento à sua escala”.

Assim, em relação ao modelo anterior, há o aumento do número desses órgãos para o desenvolvimento do sistema e articulação de entidades que, no âmbito do SINDFCI eram duas, quais sejam, as comissões distritais e municipais, agora passam a ser quatro: as comissões de gestão integrada de fogos rurais de âmbito nacional, regional, sub-regional e municipal.

Muito embora o SGIFR tenha sido impulsionado pela necessidade de reorganização do modelo de governança em que se verificasse maior de articulação horizontal e vertical entre os diversos níveis, concretamente, e a partir do modelo de governança desenhado pelo SGIFR, essa articulação não se dá na mesma medida em todos os níveis, inclusivamente com uma diminuição dos poderes dos níveis locais e de seus contributos para o sistema.

O novo sistema prevê, desde logo, uma certa articulação horizontal e genérica com as comissões de proteção civil, ao dispor, no n.º 3, do artigo 25.º que *“as comissões de gestão integrada de fogos rurais e as comissões de proteção civil territorialmente competentes articulam-se em matéria de prevenção e proteção contra incêndios rurais”.*

Cabe à Comissão Nacional assegurar a governança do SGIFR ao nível nacional, devendo articular a atuação das entidades públicas e privadas com competências ou responsabilidades em matéria de gestão integrada de fogos rurais, promovendo a governação e gestão eficiente do risco; bem como promover e monitorizar o desenvolvimento das ações do Programa Nacional de Ação (PNA).

Interessante notar que o n.º 3 do artigo 26.º traça o que seria ao nível nacional, a articulação horizontal entre a Comissão Nacional e as demais entidades, ao dispor que esta poderá proceder à audição de determinadas entidades ali elencadas³¹ ou *“outras entidades e personalidades a convite do presidente da comissão, nomeadamente nas áreas da agricultura, florestas, caça, ambiente e energia, comunicações e outros*

³¹ São elas: a) *ForestWISE - Laboratório Colaborativo para Gestão Integrada da Floresta e do Fogo*; b) *Organizações de baldios*; c) *Organizações de produtores e proprietários florestais*; e d) *Organizações de agricultores*.

serviços públicos, ou outras entidades com responsabilidade de execução em projetos em curso.”

Muito embora a audição dessas entidades não seja obrigatória (haja vista a utilização do verbo “poder”), a sua menção aqui revela um claro incentivo à audição de entidades e, especialmente, destas entidades na realização das atribuições da Comissão Nacional. O que revela um incentivo robusto à articulação horizontal no exercício das atividades da Comissão Nacional – que também se verifica no n.º 4 do artigo 28.º, quanto à atuação das Comissões Sub-Regionais³².

Já no que toca às Comissões Regionais e às Comissões Municipais, diferentemente do que ocorre com as Comissões Nacionais e Sub-Regionais, não há a menção expressa a entidades que poderão ser ouvidas no exercício de suas atribuições. O que não significa, entretanto, a impossibilidade de fazê-lo, não obstante a ausência de um desenho próprio dessa articulação horizontal ou um incentivo à sua realização, que poderá ter reflexos práticos na atuação concreta destas comissões.

Quanto à articulação vertical entre os níveis de governança territorial, e especialmente ligado aos planos e programas territoriais, a Comissão Nacional participa da elaboração do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), devendo apreciar o referido plano antes da sua aprovação pelo Conselho de Ministros³³, bem como articula-se com a AGIF, I.P. na elaboração do PNA, que serve de base à elaboração dos programas regionais de ação (n.º 2 do artigo 32.º).

Cabe, ainda, à Comissão Nacional dar parecer sobre os programas regionais de ação antes da aprovação destes. Trata-se de parecer não vinculativo, no entanto, a exigência trazida pelo n.º 5 do artigo 33.º, de submissão dos programas regionais de ação – após a sua

³² No âmbito da atuação das Comissões Sub-Regionais, as entidades mencionadas pelo n.º 4 do artigo 28.º são: *a) PJ; b) IP; S. A.; c) IMT, I. P.; d) Organizações de produtores florestais com atividade na região NUTS III que delimita a comissão sub-regional de gestão integrada de fogos rurais; e) Conselhos diretivos das unidades de baldios ou agrupamentos de baldios, quando existam; f) Outras entidades e personalidades a convite do presidente da comissão, nomeadamente nas áreas da agricultura, caça, ambiente ou serviços públicos.*

³³ Consoante dispõe o n.º 5 do artigo 31.º, “O plano nacional de gestão integrada de fogos rurais é elaborado pela AGIF, I.P., em articulação com a comissão nacional de gestão integrada de fogos rurais e aprovado por resolução do Conselho de Ministros”. Essa articulação, pelo que indica a alínea “c)” do n.º 1 do artigo 26.º, consiste na apreciação do PNGIFR após a sua elaboração pela AGIF, I.P.

elaboração, portanto – a parecer do comissão nacional em momento anterior à aprovação do plano regional, revela uma abertura dada pelo SGIFR do exercício de influência da Comissão Nacional no conteúdo dos planos regionais³⁴, que já são orientados pelos documentos estratégicos elaborados no nível nacional, com a participação da Comissão Nacional.

Essa abertura à influência do nível superior nos planos de ação (ou programas de execução, no caso do nível municipal) após a elaboração dos planos ou programas e antes de sua aprovação verifica-se em todos os níveis, na relação da comissão do nível territorial inferior com a comissão de nível territorial superior.

No entanto, como já é possível perceber, trata-se de uma influência exercida maioritariamente “de cima para baixo”, isto é, da comissão situada no nível superior para a situada no nível inferior. Isso porque aquela participa na elaboração dos programas de seus respectivos níveis territoriais que orienta a elaboração dos programas elaborados pelo nível territorial inferior³⁵ e, em seguida, após a elaboração dos programas pelo nível territorial inferior, elabora parecer que, não obstante a sua natureza formalmente não vinculativa, não deixa de poder exercer influência sobre o programa, sobretudo tendo em vista o momento em que ocorre, isto é, após a elaboração desse – possibilitando pareceres que versem sobre uma versão concreta do documento – e antes de sua aprovação, que possibilita a incorporação de eventuais modificações na sua versão final.

De facto, em termos de diálogo ou articulação vertical, esta abertura e o momento em que deve ser proporcionada não constituem, em si, aspetos negativos. Ao contrário, a abertura ao “diálogo” só faz sentido se ocorrer em momento em que esta ainda possa ser incorporada – e, portanto, antes de sua aprovação.

A questão é que não se observa abertura semelhante no desenho do modelo de governança em sentido contrário, isto é, “de baixo para cima”, *bottom up*. A influência que os níveis inferiores exercem sobre os níveis

³⁴ Ressaltando estes aspetos ligados ao diálogo institucional, mas já no âmbito do dever institucional de diálogo na proposta da Constituição Europeia, ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica LXXXIV*, 2005, p. 140 e ss.

³⁵ Note-se, a esse respeito, as disposições da Secção III, do Capítulo II do SGIFR (artigos 30.º a 35.º), que versa sobre o planeamento no âmbito deste sistema.

superiores no modelo de governança do SGIFR é diminuta, e expressa-se sobretudo através da composição das comissões, que por incluírem representantes dos níveis locais³⁶, possibilita que estes levem questões e dificuldades verificadas nestes níveis territoriais para serem consideradas no âmbito daquelas comissões.

Fora dessas situações, verifica-se alguma articulação vertical no sentido *bottom up* na relação estabelecida entre as Comissões Sub-Regionais e as Comissões Regionais, uma vez que o n.º 1 do artigo 33.º refere que os programas regionais, para além de converter as ações definidas no PNGIFR em orientações à ação sub-regional e municipal, *devem consolidar, em sentido inverso, as propostas dos programas sub-regionais de ação*³⁷. Há aqui, portanto, a contribuição do nível “inferior” (subregional) para o superior (regional) e sua articulação com o nacional³⁸.

Estes aspetos já permitem perceber que o modelo de governança delineado pelo SGIFR, não obstante esboce e incentive algumas articulações horizontais e inclua algum – ainda que pequeno – contributo do nível inferior para o nível superior, como ocorre com a

³⁶ A esse respeito, note-se que nos termos do n.º 2 do artigo 26.º, a Comissão Nacional é composta, entre outros, pelo presidente da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP), o presidente da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) e um diretor regional de Agricultura e Pescas. Por sua vez, as Comissões Regionais incluem, em sua composição, um representante de cada uma das entidades intermunicipais territorialmente abrangidas, um representante das organizações de produtores florestais com atividade na região e um representante dos conselhos diretivos das unidades de baldios ou dos agrupamentos de baldios, quando existam, por indicação do presidente da comissão (n.º 3 do artigo 27.º). Já as Comissões Sub-Regionais incluem um representante de cada um dos municípios abrangidos, designado pela respetiva câmara municipal (alínea “k”, n.º 3, do artigo 28.º). As Comissões Municipais, por seu turno, têm em sua composição, entre outros, até dois representantes das freguesias do concelho, a designar pela assembleia municipal.

³⁷ *In verbis*: “O planeamento regional caracteriza-se pela identificação, seriação e organização das ações definidas no PNGIFR, convertendo-as em orientações à ação sub-regional e municipal, consolidando, em sentido inverso, as propostas dos programas sub-regionais de ação.”

³⁸ Nos termos da alínea “b)”, n.º 2 do artigo 27.º, SGIFR. Muito embora o tema da governança e a atuação das comissões toque muitas vezes o tema dos instrumentos de planeamento e com eles se relacione, não nos aprofundaremos nesta temática aqui, que nesta obra será desenvolvida de forma mais profícua no capítulo de autoria de Fernanda Paula Oliveira, tal como também foi feito nos debates que deram origem a esta obra.

consolidação das propostas dos programas sub-regionais de ação nos programas regionais e através da composição das comissões, é um sistema com fortes traços de um modelo de governança *top down*.

Esses traços são reforçados, ainda, pela forma como o nível municipal é tratado no âmbito deste sistema - simplesmente como um nível de execução das diretrizes elaboradas pelos níveis superiores. Basta ver, por exemplo, que o próprio instrumento de planeamento a nível municipal recebe já a designação de *programa municipal de execução*.

Nesse âmbito, o artigo 29.º, dedicado às Comissões Municipais, inicia o seu n.º 1 dispondo que “*a operacionalização do SGIFR à escala municipal é realizada por comissões municipais de gestão integrada de fogos rurais*”. Note-se que o próprio termo utilizado (operacionalização) além de diferir daquele utilizado para qualificar a atuação das demais comissões (isto é, governança) nos seus respetivos níveis de atuação, confere, também, uma conotação de “execução” para a atuação das comissões municipais – e, de certo modo, afasta a governança que poderia se verificar nestes níveis, tanto horizontal como verticalmente, e as contribuições que estas comissões, com base na realidade concreta da qual estão mais próximas, poderiam oferecer para o desenho de estratégias mais amplas.

Essa redução da atuação das comissões municipais também é notória quando confrontamos o atual sistema com o anterior. Neste, a alínea m) do n.º 2 do artigo 3.º-B do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, trazia, por exemplo, a possibilidade de as comissões municipais, quando solicitadas, emitirem parecer sobre os programas nacionais de defesa da floresta³⁹.

Inegavelmente, o nível municipal pouco ou muito pouco pode contribuir para o desenho das estratégias e políticas de gestão dos fogos rurais, de acordo com o desenho do Decreto-Lei n.º 82/2021 de 13 de outubro. Este nível e a atuação destas comissões recebem aqui uma importância diminuta diante do que concretamente poderiam realizar e contribuir, uma vez que, em matéria de incêndios rurais, as contribuições dos níveis locais e mais próximos do território são fundamentais para estratégias e políticas responsivas e eficazes.

³⁹ Note-se, também, que no âmbito das Comissões Municipais o número de representantes das freguesias foi reduzido, de até cinco (alínea “b” do n.º 1 do artigo 3.º-D, do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho) para até dois representantes (alínea “b” do n.º 3 do artigo 29.º, do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro).

E a pouca relevância dada ao nível municipal se afasta, também, do que seria ideal ou recomendável em um sistema que se caracterizaria como *bottom up*.

Assim, traduzindo graficamente o modelo de governança delineado pelo SGIFR, temos a seguinte figura:

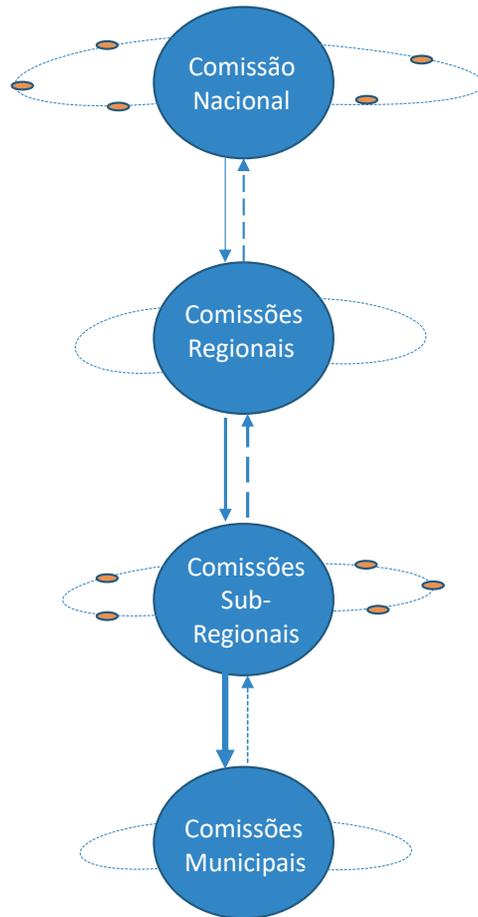


FIGURA 1: Representação gráfica do modelo de governança delineado pelo SGIFR. Figura elaborada pela autora.

Como é possível observar a partir da figura acima e das considerações anteriores, a governança do SGIFR é estruturada em quatro níveis, com o eixo de coordenação dos atores e seus contributos nas Comissões de Gestão Integrada com atuação em cada um dos respectivos níveis, de composição diversificada e que, de acordo com o escopo do SGIFR enfatizado nos considerandos do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, podem articular-se horizontalmente com outros atores aptos a trazer contributos para a sua atuação.

Essa articulação horizontal é mais robusta, entretanto, no nível nacional, diante da disposição do n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei

n.º 82/2021, de 13 de outubro, que estimula a audição de entidades externas e elenca, já, algumas que poderão ser ouvidas. É, também, um pouco mais visível no nível sub-regional, que conta com disposição semelhante no n.º 4 do artigo 28.º do mesmo diploma legal. Nos demais níveis, há a possibilidade de articulação horizontal muito embora não se verifiquem disposições ou incentivos como aqueles.

Por fim, à medida que os planos deixam de ter apenas um caráter estratégico e vão ganhando mais corpo, ou um caráter mais concreto, mais forte é também a influência exercida pelo nível superior, que já incorpora, também, as influências dos outros níveis superiores – e, por isso, a seta que representa a direção da influência exercida “de cima para baixo” vai ficando mais espessa. Em contrapartida, as setas que representam a influência exercida na direção contrária, isto é, do nível mais inferior para os níveis superiores, aparecem já pontilhadas e com espessura mais afinada em razão da pequena influência que pode ser verificada, que se traduz sobretudo através da composição das comissões, à exceção do nível sub-regional para o nível regional, com a mencionada consolidação, no planeamento regional, das propostas dos programas sub-regionais de ação – e, por isso, a seta que representa o sentido da influência é, já, um pouco mais espessa.

5. Conclusões

O tema da distribuição de competências possui grande relevo no desenho de estratégias e de políticas de gestão de fogos rurais, relevando sobretudo a *forma* como os poderes são distribuídos, o valor conferido ao nível local em razão da sua proximidade com os cidadãos e com realidade do território, e a articulação e coordenação dos diferentes agentes que detêm conhecimento e expertise na gestão dos incêndios em suas diferentes fases.

Diante disso, o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais deu grandes e importantes passos na melhor distribuição das tarefas no âmbito da gestão dos fogos rurais, a começar pelo esforço na identificação precisa das entidades que integram o sistema e na maior especificação das suas atribuições.

Contudo, apesar do louvável esforço em pormenorizar as tarefas das entidades, o SGIFR faz diversas referências ao longo do diploma à articulação entre essas. No entanto, não especifica, ou ao menos

clarifica como se dará tal articulação, o que pode trazer dificuldades tanto na orientação das entidades quanto ao que deve ser realizado e o que poderá ser a elas atribuído. Por conseguinte, dificulta a imputação de responsabilidades por decisões e ações realizadas.

Quanto ao modelo de governança em si, este se beneficia do olhar do SGIFR para os fogos rurais, como uma matéria transversal em que incidem diferentes e distintos interesses e, portanto, uma matéria de *gestão integrada*. Assim, a importância dada à articulação horizontal é, sim, valiosa.

Mas ainda há mais a ser feito e pode-se fazer mais. É necessário aprimorar o modelo de governança hoje esboçado no SGIFR, sobretudo no que concerne à (diminuta) relevância conferida ao nível local, que no SGIFR é visto como um nível de execução. Possibilitando que os níveis mais próximos do território efetivamente contribuam com o conhecimento sobre as realidades locais, viabiliza-se o desenho de estratégias, decisões e ações mais assertivas. E abre-se, assim, caminho para um modelo de governança de facto mais próximo de um modelo *bottom up*, mais próximo da realidade e dos cidadãos, e adequado para alcançar uma gestão dos fogos rurais mais responsiva, efetiva, eficaz e capaz de proteger as pessoas, os bens e o bem jurídico florestal.

Bibliografia

- ARAGÃO, Alexandra, «A Governância na Constituição Europeia: Uma Oportunidade Perdida?», *Boletim da Faculdade de Direito, Studia Iuridica* LXXXIV, 2005, pp. 105-166.
- BENTO-GONÇALVES, António, *Os Incêndios Florestais em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2021.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes, «Constitucionalismo e a geologia da *good governance*», in “*Brançosos*” e *Interconstitucionalidade: Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*, 2ª ed. Almedina, Coimbra, 2017, pp. 325-334.
- COMISSÃO TÉCNICA INDEPENDENTE, *Análise e Apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017*, Assembleia da República, Lisboa, 2017.

- COPEES-GERBITZ, Kelsey; HAGERMAN, Shannon M.; DANIELS, Lori D., «Transforming fire governance in British Columbia, Canada: an emerging vision for coexisting with fire», in *Regional Environmental Change*, 22: 48, 2022
- FAO, *Wildland fire management handbook for trainers*, Timo V. Heikkilä, Roy Grönqvist, Mike Jurvélius., Rome, 2010, p. 35, disponível em <https://www.fao.org/3/i1363e/i1363e.pdf>.
- GARCIA, Maria da Glória Dias, *Direito das Políticas Públicas*, Almedina, Coimbra, 2009
- GARCIA, Maria da Glória Dias, *O Lugar do Direito na Protecção do Ambiente*, Almedina, Coimbra, 2007
- HANDMER, John; TIBBITS, Amalie, «Is staying at home the safest option during bushfires? Historical evidence for an Australian approach», in *Environmental Hazards*, nº 6, 2005, pp. 81-91.
- MAHERAS, Georgios, *Forest fires in Greece. The analysis of the phenomenon affecting both natural and human environment. The role of sustainable development in controlling fire effects*. Dissertação de Mestrado apresentada à Lund University, no âmbito do Programa de Mestrado Internacional em Ciência Ambiental, 2002.
- MUTCH, Robert W. *et al.*, «Protecting lives and property in the Wildland-Urban Interface: Communities in Montana and Southern California Adopt Australian Paradigm», in: *Fire Technology*, n. 47, 2011, pp. 357-377
- SAPOUNTZAKI, Kalliopi *et al.*, «Disconnected policies and actors and the missing role of spatial planning throughout the risk management cycle», in *Nat Hazards*, nº 59, 2011, pp. 1445-1474.
- TAVARES DA SILVA, Suzana, “Democracia Transnacional”, in *X Encontro de Professores de Direito Público*, Ana Gouveia MARTINS (Coord.), Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Lisboa, 2017, pp. 160-185, p. 166
- VITALI, Karoline, *Legislação Estrangeira Aplicada à Interface Urbano-Florestal na Dual Casa/Envolvente e seu Potencial de Aplicação à Realidade Portuguesa*, Relatório disponível em <<https://adai.pt/houserefuge/resultados/>>, 2021.