

Diagnóstico e recomendações para a articulação entre os Instrumentos de Defesa da Floresta contra Incêndios e os Instrumentos de Planeamento Territorial

- Operação POSEUR-02-1810-FC-000504 -



Setembro 2021



Índice

| | |
|---|----|
| 1. Introdução | 3 |
| 2. Enquadramento Jurídico da Defesa da Floresta Contra Incêndios em Portugal..... | 3 |
| 3. Articulação entre o Ordenamento do Território e a Defesa da Floresta Contra Incêndios | 8 |
| 4. Algumas Evidências do Desajuste entre a Informação Cartográfica Produzida no Âmbito do Projeto e os Instrumentos de Gestão Territorial Vigentes..... | 14 |
| 4.1 Confrontação da Cartografia de Áreas Edificadas e da Interface Urbano-Rural com os PDM..... | 16 |
| 4.2 Confrontação da Cartografia de Áreas Edificadas e da Interface Urbano-Rural com os PMDFCI..... | 22 |
| 5. Conclusões..... | 29 |
| 6. Referências Bibliográficas | 31 |
| Anexo I - Legislação vigente relativa à DFCI..... | 32 |

1. Introdução

A operação POSEUR-02-1810-FC-000504, contempla o desenvolvimento da linha de Estudo D (Integração do risco de incêndio rural nos planos diretores municipais) da responsabilidade da DGT. Esta linha de estudo visa, entre outros, o diagnóstico das lacunas, limitações e oportunidades de articulação entre os instrumentos de defesa da floresta contra incêndios rurais e os instrumentos de gestão territorial.

A DGT é uma entidade com atribuições e competências no Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) cuja visão, objetivos e medidas de concretização foram definidas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de janeiro. Neste contexto, tem vindo a participar na elaboração do regime jurídico do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, carreando para este processo as evidências que ao longo do tempo resultaram da elaboração deste relatório.

O diagnóstico e formulação de conclusões partiram do quadro legal em vigor cuja revisão se encontra em curso, designadamente o Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, e os contributos sintetizados e apresentados no presente relatório suportaram os contributos da DGT no sentido de contribuir para o novo modelo de organização e gestão em matéria de defesa da floresta contra incêndios, numa ótica sistémica e articulada com planeamento do território refletido nos instrumentos de gestão territorial.

2. Enquadramento Jurídico da Defesa da Floresta Contra Incêndios em Portugal

O direito disciplina as relações do homem com o espaço exterior constituindo a base da sociedade, numa dialética de mútua influência - o direito regula as relações sociais, mas evolui e adapta-se aos valores que a sociedade, em cada momento, considera fundamentais. A análise do sistema jurídico e da sua evolução histórica é o ponto de partida para a perceção da matriz social e identificação dos princípios que enformam as várias áreas de atividade, não sendo disso exceção o ambiente e as florestas.

O cenário que colocou os incêndios rurais como um desafio complexo no contexto dos problemas estruturais da floresta e da gestão do território, começou a desenhar-se nos anos cinquenta do século passado, tendo na sua génese o lento, mas progressivo, êxodo rural, decorrente principalmente da emigração e da deslocação da população para as cidades e para o litoral. O despovoamento levou a situações de abandono da terra e ao incremento de áreas de floresta não gerida, criando condições propensas à ocorrência de incêndios de grande intensidade.

Em 1970, num contexto de crescente preocupação atenta a maior frequência e intensidade dos incêndios, é publicado o Decreto-Lei nº 488/70, de 21 de outubro, que criou pela primeira vez um sistema de defesa da floresta contra incêndios. Dez anos depois foi revogado pelo Decreto-Lei nº 327/80 de 26 de agosto (ratificado e republicado pela Lei nº 10/81, de 10 de julho), o qual refere, no seu preâmbulo de forma enfática, a devastação da floresta por incêndios, sublinhando não só os prejuízos financeiros, mas também o despovoamento, enquanto uma consequência desse fenómeno. Este diploma reconhece a necessidade de criação de uma estratégia de “combate a incêndios” que “terá forçosamente de assentar num sistema articulado e conjugado, em que os esforços de várias entidades oficiais e dos particulares sejam aproveitados e coordenados, de forma a minorar as consequências dos fogos, a sua expansão e a sua reativação, diminuindo quer o número de surtos, quer a possibilidade de os incêndios atingirem frentes demasiado extensas, quer, em geral, os danos materiais e morais que, apesar de tudo, venham a ocorrer”.

Este novo enquadramento, complementado através do Decreto Regulamentar n.º 55/81, de 18 de dezembro, revelou-se insuficiente num contexto de intensa pressão urbanística, de falta de competitividade dos espaços

florestais e de ausência, à data, de instrumentos de ordenamento que balizassem a gestão e uso do solo. A necessária coordenação entre atores públicos e privados não foi consolidada, sendo paradigmática a falta de articulação entre a Lei de Bases da Proteção Civil, publicada em 1991 (Lei n.º 113/91, de 29 de agosto) e a Lei de Bases da Política Florestal, publicada em 1996 (Lei n.º 33/96, de 17 de agosto).

As políticas públicas com expressão territorial prosseguidas nos anos 80 e 90 não refletiram, por seu lado, uma estratégia de desenvolvimento sustentável que contribuisse para inverter as tendências socioeconómicas do mundo rural.

Os planos diretores municipais de 1ª geração de PDM, não conseguiram enquadrar devidamente esta problemática, permitiram a expansão dos perímetros urbanos para áreas com aptidão agrícola e florestal bem como fenómenos de urbanização fragmentada e de proliferação da edificação dispersa, muitas vezes isolada, o que aliado à expansão das áreas de floresta e de matos não geridas veio acrescer as situações de risco associadas aos incêndios rurais.

Neste período merece nota a publicação do Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de outubro, diploma ainda em vigor com a redação decorrente das alterações que lhe foram sendo introduzidas, o qual veio estabelecer a proibição de, no prazo de 10 anos subsequentes à ocorrência de fogos, executar um conjunto de ações nos terrenos com povoamento florestal percorridos por incêndios, em áreas não classificadas nos planos municipais de ordenamento do território como solos urbanos. Este diploma, não sendo uma medida ativa de defesa da floresta contra incêndios, visava desincentivar a deflagração de fogos com o intuito de aproveitamento das áreas ardidadas, designadamente através da alteração do uso do solo.

Até aos exercícios legislativos de 2004 e 2006 a prevenção e combate a incêndios foi, assim, marcada pelo caráter reativo e por medidas avulsas de enfoque essencialmente operacional e de curto prazo.

O Decreto-Lei n.º 156/2004 de 30 de junho, abre um novo ciclo em que os objetivos gerais de prevenção, vigilância e defesa da floresta são desenvolvidos no âmbito de um Plano Nacional de Prevenção e Proteção da Floresta contra os Incêndios Florestais (PNPPFCI), de cariz interministerial e com orientações à escala regional. Este diploma consagra a figura dos planos de defesa da floresta de âmbito municipal, elaborados pelas Comissões Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios (CMDFCI).

Contudo, só passados dois anos foi aprovado o primeiro Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI) através da RCM n.º 65/2006, de 26 de maio, a que se seguiu a publicação do Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, diploma que ainda se encontra em vigor, com a redação decorrente das nove alterações normativas que foi sofrendo ao longo dos tempos.

A partir desta data a visão para o sistema de planeamento de defesa da floresta contra incêndios assenta numa estrutura hierarquizada, desenvolvida nos níveis nacional, regional e local, apesar do planeamento e coordenação no nível regional ou distrital só ter sido impulsionado com a publicação do Decreto-Lei n.º 17/2009, de 14 de janeiro, uma das alterações ao Decreto-Lei n.º 124/2006. Aí se define a obrigatoriedade de elaboração de planos distritais de defesa da floresta contra incêndios (PDDFCI), imperatividade que levou à prolação do Despacho n.º 44/09, de 30 de junho, do Presidente da Autoridade Florestal Nacional, tendo então sido concebidos e aprovados vários PDDFCI, principalmente durante o ano de 2011, para um horizonte temporal de 5 anos.

Sendo consensual que uma escala supramunicipal facilita o planeamento estratégico necessário à prevenção, gestão e combate dos grandes incêndios, a Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, que procedeu à quinta alteração

ao Decreto-Lei n.º 124/2006, revogou a obrigação da elaboração/revisão destes planos de escala intermédia, apontando-se no âmbito do SGIFR a inscrição deste nível de planeamento, designadamente, à escala das NUTS III.

De acordo com o Estudo Técnico realizado em 2019 pelo Observatório Técnico Independente que funciona junto da Assembleia da República e procedeu à análise, acompanhamento e avaliação dos incêndios florestais e rurais no território nacional, a produção normativa foi sendo incrementada na sequência de grandes incêndios, mas focada nas consequências mais visíveis dos fogos. As questões estruturais na sua génese há muito identificadas – vulnerabilidade da paisagem, fatores associados ao envelhecimento e despovoamento da população, perda de usos do solo e das práticas tradicionais de uso do fogo, entre outros – não foram suficientemente consideradas.

A Figura 1 demonstra a produção legislativa de resposta em anos de grandes incêndios, uma atuação reativa que não permite um olhar estratégico sobre a defesa da floresta contra incêndios nem o desenvolvimento de medidas de políticas transversais, nas várias escalas territoriais.

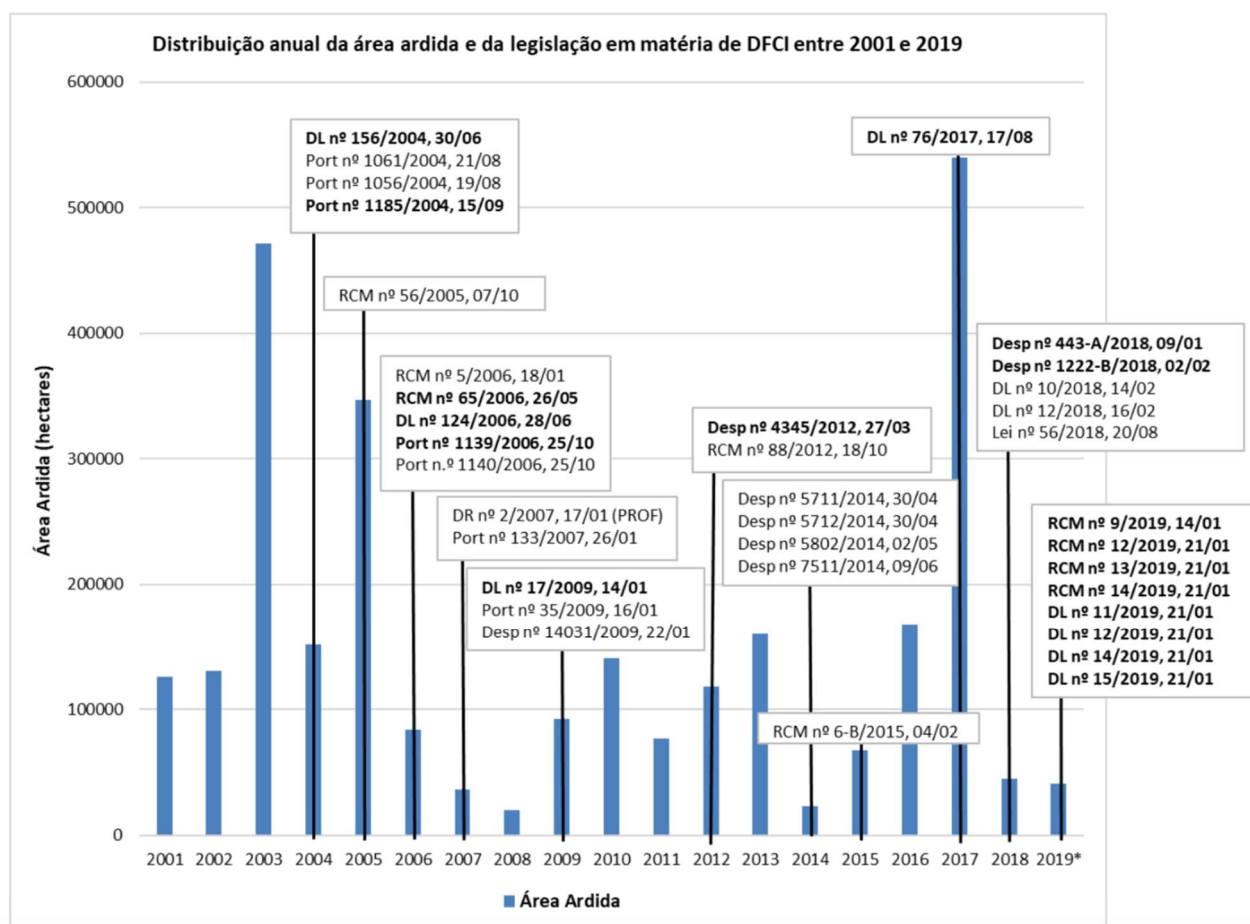


Figura 1 - Distribuição da área ardida total nos espaços rurais (florestal e agrícola) e a publicação de legislação em matéria de DFCI entre 2001 e 2019. Fonte: Observatório Técnico Independente, Assembleia da República, Estudo Técnico *O planeamento da Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI) 2019*, que cita o SGIF/ICNF 2019

No nível municipal os instrumentos de DFCI assumem repercussões territoriais que carecem de articulação não só com os níveis nacional e regional do sistema de defesa da floresta, mas também com os demais

instrumentos de planeamento e gestão territorial, de forma a minimizar o risco de incêndio.

O primeiro diploma legal que estabelece a obrigatoriedade da elaboração do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI), ou seja, o Decreto-Lei n.º 156/2004, definia que estes planos fossem executados pelas diferentes entidades envolvidas e pelos proprietários e outros produtores florestais e, uma vez aprovados pela Comissão Municipal de Defesa da Floresta (CMDf), a gestão e coordenação caberia ao município, solução mantida pelo Decreto-Lei n.º 124/2006.

A partir da Lei n.º 20/2009, de 12 de maio, passou a ser da competência dos municípios a elaboração destes planos (apoiados nos Gabinetes Técnicos Florestais), os quais são depois objeto de parecer da CMDf e aprovação pelo Instituto da Conservação da Natureza e Florestas (ICNF).

Neste contexto normativo os PMDFCI (ditos de 2ª geração) e a sua relação com os Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), máxime com os Planos Diretores Municipais (PDM), suscitaram dúvidas, designadamente quanto à sua natureza e eficácia jurídica.

Sendo consensual que estes planos não integram o sistema de gestão territorial, cujos instrumentos se encontram tipificados, a sua eficácia jurídica foi objeto de discussões centradas na produção de efeitos jurídicos autónomos, caso em que são diretamente oponíveis a particulares, ou na necessidade de serem previamente integrados no PDM, designadamente na respetiva planta de condicionantes. Na origem desta problemática está a falta de participação dos interessados no procedimento de elaboração dos PMDFCI, através de discussão pública, bem como a falta de publicação em Diário da República. Realça-se, contudo, que à margem destas discussões ficaram algumas disposições restritivas da edificabilidade diretamente aplicáveis com ou sem PMDFCI, por resultarem imediatamente da lei, designadamente por via da classificação da perigosidade.

As alterações introduzidas ao Decreto-Lei n.º 124/2006 pela Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto, vieram resolver esta problemática: os PMDFCI são elaborados pelas câmaras municipais e aprovados pelas assembleias municipais, após parecer da respetiva CMDf e parecer vinculativo do ICNF, garantindo-se o princípio da participação e o da sua publicação na 2ª série do Diário da República, para além da divulgação que deve ser realizada quer a nível local quer pelo ICNF.

Veio também prever expressamente que “a desconformidade dos planos municipais de ordenamento do território com os PMDFCI supervenientes não desvincula as entidades e particulares da observância destes últimos e determina a sua conformação no procedimento imediato de alteração que tiver lugar por iniciativa do município, sem prejuízo da eventual decisão de abertura do procedimento de alteração por adaptação daqueles instrumentos de planeamento, previsto no artigo 121.º do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio” (n.º2 do artigo 11.º), reforçando assim a vinculatividade e operatividade destes planos e fazendo cessar as eventuais hesitações quanto à consideração das determinações dos PMDFCI como “normas de intervenção sobre a ocupação e utilização dos espaços florestais” a que o artigo 3.º do Decreto-lei n.º 80/2015 de 14 de maio, diploma que aprova o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), reconhece eficácia plurisubjetiva, ou seja, vinculam direta e imediatamente os particulares.

Na vigência do Decreto-Lei n.º 124/2006 com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 76/2017 foi, então, publicado o Despacho n.º 443-A/2018, de 9 de janeiro¹, que incidiu quer no prazo de vigência do PMDFCI, que

¹ Alterado pelo Despacho n.º 1222-B/2018 publicado no 2º suplemento, Série II do DR de 2/2/2018.

passou de 5 para 10 anos, quer no modo de aprovação e publicitação do mesmo, dando-se início à elaboração dos PMDFCI de 3ª geração². Este despacho determina que a estratégia municipal de defesa da floresta contra incêndios, integre os objetivos estratégicos decorrentes do Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, que atualmente consta da Resolução do Conselho de Ministros nº 45 -A/2020, de 16 de junho, em consonância com o respetivo Plano Regional de Ordenamento Florestal (PROF)³.

A monitorização dos PMDFCI efetuada pelas entidades competentes evidencia a difícil compatibilização entre os instrumentos de gestão territorial, nomeadamente os PDM, e a legislação de DFCI, porquanto consubstanciam diferentes abordagens ao território, o que constitui um fator de ineficiência na implementação dos PMDFCI. Os planos territoriais de nível municipal, ao longo dos últimos anos, têm abordado os espaços agrícolas e florestais, sobretudo, numa ótica urbanística, preocupando-se mais com a definição de regras para a urbanização e edificação do que com a promoção da economia rural assente no fomento do aproveitamento do solo para atividades de agricultura e floresta.

Por outro lado, as ações vertidas no PMDFCI exigem um esforço de investimento subjacente à execução das suas medidas, cujo ónus recai sobretudo nos municípios, empresas e proprietários privados, que na prática acabam por não o concretizar.

Em 2017, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, publicada em suplemento na série I do D.R. de 27 de outubro, o Governo onde assume a necessidade de reformular os princípios do sistema de defesa da floresta contra incêndios, assente num Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), cuja visão, objetivos e medidas de concretização constam da Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, publicada em 21 de janeiro de 2019. Dispõe o n.º 1 deste diploma que a missão do SGIFR “é a de proteger o território, pessoas e bens dos incêndios rurais, a qual se materializa na especialização, com responsabilidades claras na gestão do território rural e na proteção das pessoas e do edificado contra incêndios rurais, e na integração, com o pleno conhecimento e ação conjunta quer nos processos de prevenção, quer nos de supressão do fogo”.

No quadro do Ordenamento do Território e com a revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) em 2019, aprovado pela Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro, publicada no Diário da República n.º 170/2019, foi amplamente debatida a problemática da intervenção nos territórios florestais vulneráveis e assumido um conjunto de medidas dirigidas à valorização do território através da paisagem, à revitalização dos territórios da floresta, à remuneração dos serviços prestados pelos ecossistemas, bem como de adaptação do território às mudanças climáticas.

Na sequência do PNPOT foi aprovado um programa estruturado, a implementar a curto, médio e longo prazo, o Programa de Transformação da Paisagem (PTP), dirigido a territórios de floresta com elevada perigosidade de incêndio (Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2020 de 24 de junho), “que tem em vista promover

² Nota-se que nesta fase de transição o Orçamento de Estado para 2018 determinou que PMDFCI devam estar aprovados ou atualizados até 31 de março de 2018 (artigo 153.º, n.º 6), artigo este complementado pelo artigo 8.º, n.º 4 do Despacho n.º 1222-B/2018, de 2 de fevereiro de 2018, do Gabinete do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural que, por seu turno, estipula que " para efeitos do n.º 6 do artigo 153.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, considera-se que o PMDFCI se encontra aprovado quando obtidos os pareceres favoráveis da CMDF e do ICNF, I. P., previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 4.º do presente Regulamento, não podendo a conclusão do processo previsto no n.º 10 do artigo 4.º ultrapassar 60 dias".

³ Previa igualmente a articulação com os Planos Distritais de Defesa da Floresta contra Incêndios (PDDFCI), os quais, contudo deixaram de ser produzidos pois a Lei n.º 76/2017 revogou a obrigatoriedade da sua elaboração.

o desenho da paisagem como referencial de uma nova economia dos territórios rurais ancorada numa floresta multifuncional, biodiversa e resiliente, e às diretrizes do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais, que introduz um novo modelo de governação do risco e uma abordagem integrada ao problema dos fogos rurais assente em quatro grandes objetivos estratégicos: valorizar o território, cuidar dos espaços rurais, modificar comportamentos e gerir eficientemente os riscos”.

O Decreto-Lei n.º 28-A/2020 de 26 de junho veio estabelecer o regime jurídico da reconversão da paisagem através de Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP) e de Áreas Integradas de Gestão da Paisagem (AIGP), cujo âmbito territorial são os territórios delimitados como vulneráveis, como tal considerando as freguesias em que mais de 40 % do seu território se encontra sob perigosidade alta e muito alta de incêndio rural, de acordo com a carta de perigosidade de incêndio rural, bem como as freguesias que sejam totalmente circundadas por aquelas. As AIGP podem, ainda, ser constituídas para as áreas percorridas por incêndios de grandes dimensões, com área igual ou superior a 500 hectares (art.ºs 1º e 2º).

3. Articulação entre o Ordenamento do Território e a Defesa da Floresta Contra Incêndios

A necessidade de articulação dos instrumentos de política de ordenamento territorial e de defesa da floresta contra incêndios decorre, em primeira instância, do princípio geral da coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial⁴, bem como do princípio da solidariedade e equidade territoriais consagrado no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) aprovado pela Lei nº 99/2009 de 5 de setembro, visando dar a todos os cidadãos direitos iguais, independentemente do grau de desenvolvimento ou da exposição a diferentes riscos do seu território.

A Agenda Territorial da União Europeia, aprovada em dezembro de 2020 pelos ministros responsáveis pelo ordenamento do território dos Estados Membros, salienta a importância e faculta orientações para um ordenamento estratégico do território apelando ao reforço da dimensão territorial das políticas setoriais a todos os níveis de governação. A promoção de um futuro inclusivo e sustentável para todos os territórios considerando os objetivos de desenvolvimento sustentável na Europa, impõe a necessidade de atuar sobre os desequilíbrios e as desigualdades que afastam as pessoas e os territórios, dando simultaneamente resposta à pressão crescente no tocante ao desenvolvimento sustentável e às alterações climáticas, defendendo para tal uma abordagem de governação integrada nos seus vários níveis, em especial os locais e regionais, bem como nos diversos setores políticos e grupos sociais.

O referencial da política de ordenamento do território resulta da soberania nacional, mas revela-se fundamental para a adequada aplicação dos instrumentos regulatórios e de financiamento das políticas europeias, o que confere ao PNPOT e em particular aos PDM um papel instrumental na promoção da coesão territorial, enquanto desígnio europeu.

No RJIGT, a proteção civil e a minimização de riscos é um dos interesses públicos com expressão territorial reconhecidos como prioritários, devendo a coordenação das orientações estruturais para a DFCl, de caráter mais preventivo, ser operacionalizada através dos procedimentos de elaboração, aprovação e implementação dos instrumentos adequados de planeamento e gestão de ambas as esferas de atuação – o Ordenamento do Território e a Defesa da Floresta Contra Incêndio -, sendo que em ambos os casos se deverão adotar os princípios da prevenção, da precaução e da informação, como preconizado na Lei de Bases da Proteção Civil e

⁴ Alínea d) do n.º 1 do art.º 3.º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBPPSOTU)

na Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva.

Neste contexto, o PNPOT integra na conceção do modelo territorial para o desenvolvimento do País o mapeamento macro dos principais perigos naturais, por forma a dar expressão às situações em que a perigosidade conflitua com a ocupação e usos do solo, onde se inclui a perigosidade de incêndio rural e a especial suscetibilidade dos territórios em que os povoamentos florestais contínuos e densos ocupam uma percentagem superior a 60% do concelho. Para estes territórios são preconizadas políticas de ordenamento florestal suscetíveis de reduzir as vulnerabilidades existentes, concebidas em função dos eventos extremos nos seus cenários normais e de alteração climática.

Nas diretrizes de coordenação e articulação ali estabelecidas, merece destaque a diretriz n.º 52 que define como essencial “melhorar a articulação dos PDM com os instrumentos de ordenamento florestal e de defesa da floresta e combate de incêndios, construindo um edifício de planeamento e gestão mais integrado e que melhor responda aos desafios dos territórios e à salvaguarda de pessoas e bens”.

Por seu turno, o Programa de Transformação da Paisagem já referido, veio conferir prioridade aos territórios mais vulneráveis e promover instrumentos de ordenamento e transformação da paisagem que permitam congregar interesses bem como canalizar recursos para modelos de desenvolvimento e resiliência territorial compatíveis simultaneamente com a estratégia de desenvolvimento territorial consagrada nos PDM e os objetivos de resiliência da floresta e das comunidades perante os riscos de incêndio rural.

O Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR) ancora parte da sua estratégia no PNPOT relevando o pensamento estratégico que enforma, pela forma como realça a preocupação com o território e a sua vulnerabilidade aos incêndios. Tal é notório na Orientação Estratégica do PNGIFR - OE1. Valorizar os espaços rurais - que é associada ao ordenamento do território, na perspetiva de aumentar o potencial de atração dos territórios rurais ao investimento, bem como valorizar, do ponto de vista social e económico as atividades florestais e mobilizar o potencial dos recursos endógenos, visando a criação de emprego, a retenção de ativos e de benefícios económicos.

A articulação entre o PNPOT e o PNGIFR, tem ainda reflexo na Orientação Estratégica deste último - OE2. Cuidar dos espaços rurais - que aponta como um dos seus objetivos, planear e promover uma paisagem diversificada, relacionando com o prosseguido pelo Programa de Transformação da Paisagem.

No atual estado da arte é relevante reconhecer a aproximação que tem sido feita para articulação das orientações que decorrem dos grandes documentos estratégicos e de política, abrindo caminho para que o ordenamento do território seja parte da solução para a gestão integrada de fogos rurais, afastando a visão mais sectorial e, eventualmente redutora, associada à defesa da floresta contra incêndios.

É com este enquadramento, que as opções de ordenamento do território versus opções de gestão integrada de fogos rurais devem ser pensadas, distinguindo entre as opções de carácter estrutural, vinculativas dos particulares, que devam ser integradas num PDM com um horizonte médio de uma década e o que são medidas de prevenção e gestão de incêndios rurais, de natureza conjuntural a definir em função da dinâmica do coberto vegetal que devam ser integradas nos instrumentos de gestão integrada do fogo rural.

Nestes termos, a classificação da perigosidade de incêndio e a identificação e espacialização das infraestruturas da defesa da floresta de carácter estrutural, devem integrar a planta de condicionantes do PDM, enquanto as opções de valorização do território em termos da adequada aptidão do solo e da promoção do capital natural e de organização das atividades humanas no território devem ser consideradas na planta de

ordenamento e respetivas disposições regulamentares.

Em qualquer dos casos, sem prejuízo de se pugnar pela concentração no PDM de disposições vinculativas dos particulares, importa compreender que as regras e disposições de gestão que visam assegurar a gestão integrada de fogos rurais, não podem resumir-se às que venham a integrar o PDM pois muitas destas regras e disposições terão de assumir autonomia no quadro de uma gestão dinâmica e flexível apropriada a instrumentos de gestão integrada de fogos rurais.

Sinalizam-se ainda as matérias que, mais objetivamente, importa atender para melhor harmonização:

Os conceitos

Uma das dificuldades de articulação que tem sido reportada prende-se com a aplicação de conceitos cuja definição e consequente expressão territorial não são totalmente coincidentes, embora em 2017, as definições constantes do art.º 3º do DL n.º 124/2006 tenham sido alvo de uma significativa aproximação aos conceitos do ordenamento do território e do urbanismo (Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto) e, em 2019, no quadro da atualização dos conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território e do urbanismo, tenha tido lugar nova aproximação com o que veio a constar do Decreto Regulamentar n.º 5/2019 de 27 de setembro.

A Tabela 1, sintetiza o ponto de situação relativo à harmonização dos conceitos.

Tabela 1 – Conceitos de Ordenamento do Território e do Urbanismo e da Defesa da Floresta contra Incêndios

| ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DR 5/2019 ou DR 15/2015 | DFCI DL 124/2006 | Comentário |
|--|--|---|
| | « <u>“Aglomerado populacional”</u> - o conjunto de edifícios contíguos ou próximos, distanciados entre si no máximo 50 m e com 10 ou mais fogos, constituindo o seu perímetro a linha poligonal fechada que, englobando todos os edifícios, delimite a menor área possível»; | Trata-se de um conceito específico da DFCI. Foi aplicado pela DGT à produção da Carta de Áreas Edificadas 2018, constituindo uma das tipologias de áreas edificadas consideradas. |
| O <u>solo urbano</u> (artº 7º DR 15/2015) compreende: a) O solo total ou parcialmente urbanizado ou edificado e, como tal, afeto em plano intermunicipal ou municipal à urbanização e à edificação; b) Os solos urbanos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano. Os <u>aglomerados rurais</u> constituem uma categoria de solo rústico a que correspondem “áreas edificadas, com utilização predominantemente habitacional e de apoio a atividades localizadas em solo rústico, dispendo de infraestruturas e de serviços de | « <u>“Áreas edificadas consolidadas”</u> - as áreas de concentração de edificações, classificadas nos planos municipais e intermunicipais de ordenamento do território como <u>solo urbano</u> ou como <u>aglomerado rural</u> »; | A referência das áreas edificadas consolidadas aos conceitos de solo urbano e de aglomerado rural conforme a classificação de uso do solo consagrada nos planos territoriais permite não só a coerência com o conceito urbanístico como a objetivação da delimitação destas áreas, que constam das plantas de ordenamento dos PDM e da Carta do Regime de Uso do Solo (CRUS), que disponibiliza esta informação de forma harmonizada à escala nacional. |

| ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DR 5/2019 ou DR 15/2015 | DFCI DL 124/2006 | Comentário |
|---|---|--|
| proximidade, mas para os quais não se adequa a classificação de solo urbano (...)” | | |
| A <u>edificação</u> é a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência. | « <u>Edificação</u> ” - a atividade ou o resultado da construção, reconstrução, ampliação, alteração ou conservação de um imóvel destinado a utilização humana, bem como de qualquer outra construção que se incorpore no solo com carácter de permanência, excepcionando-se as obras de escassa relevância urbanística para efeitos de aplicação do presente decreto-lei»; | O conceito de edificação encontra-se harmonizado entre os dois diplomas e também com o conceito constante do RJUE (Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na sua redação atual). |
| Um <u>edifício</u> é uma construção permanente, dotada de acesso independente, coberta, limitada por paredes exteriores ou paredes-meeiras que vão das fundações à cobertura, destinada a utilização humana ou a outros fins. | « <u>Edifício</u> ” - construção permanente dotada de acesso independente, coberta, limitada por paredes exteriores ou paredes meeiras que vão das fundações à cobertura, destinada à utilização humana ou a outros fins, com exceção dos edifícios que correspondam a obras de escassa relevância urbanística»; | |
| “ <u>Espaços Florestais</u> ” – categoria de qualificação de solo rústico - ver art.º 19º do DR 15/2015. | « <u>Espaços florestais</u> ” - os terrenos ocupados com floresta, matos e pastagens ou outras formações vegetais espontâneas, segundo os critérios definidos no Inventário Florestal Nacional»; | Constituem conceitos diferentes, com diferente expressão territorial e diferentes consequências no quadro dos respetivos regimes. O conceito de “espaços florestais” no quadro do DL 124/2006 refere-se à ocupação do solo no momento da elaboração do PMDFCI; o conceito de “espaços florestais” no quadro do DR 15/2015 refere-se ao planeamento do uso do solo no horizonte do plano em vigor, em resultado de uma decisão de planeamento territorial municipal. |
| “ <u>Solo rústico</u> ” – ver art.º 6º do DR 15/2015 “ <u>Espaços agrícolas</u> ” – categoria de qualificação de solo rústico - ver art.º 18º do DR 15/2015. | « <u>Espaços rurais</u> ” - os espaços florestais e terrenos agrícolas»; | Constituem conceitos diferentes, com diferente expressão territorial e diferentes consequências no quadro dos respetivos regimes. O conceito de “espaços rurais” no quadro do DL 124/2006 refere-se à ocupação do solo no momento da elaboração do PMDFCI; os conceitos de “solo rústico” e de “espaços agrícolas” no quadro do DR 15/2015 referem-se ao planeamento do uso do solo no horizonte do plano em vigor, em resultado de uma decisão de planeamento territorial municipal. |
| | « <u>Índice de perigosidade de incêndio rural</u> ” - a probabilidade de | Os conceitos de perigosidade, suscetibilidade e risco de incêndio |

| ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO DR 5/2019 ou DR 15/2015 | DFCI DL 124/2006 | Comentário |
|--|---|---|
| | ocorrência de incêndio rural, num determinado intervalo de tempo e numa dada área, em função da suscetibilidade do território e cenários considerados»; | que resultam do DL n.º 124/2006 devem ser aplicados na elaboração, alteração e revisão dos planos territoriais, para identificação das áreas, recursos e bens em risco, classificação e qualificação dos usos do solo que visam prevenir e minimizar o risco e nas diversas medidas de carácter regulamentar, de gestão urbanística e de programação que lhes estejam associadas. |
| | « <u>“Risco de incêndio rural”</u> - a probabilidade de que um incêndio rural ocorra num local específico, sob determinadas circunstâncias, e impactes nos elementos afetados, sendo função da perigosidade e dos danos potenciais aos elementos em risco»; | |
| | « <u>“Suscetibilidade de incêndio rural”</u> - a propensão de uma dada área ou unidade territorial para ser afetada pelo fenómeno em apreço, avaliada a partir das propriedades que lhe são intrínsecas, sendo mais ou menos suscetível conforme melhor permita a deflagração e a progressão de um incêndio»; | |

As dinâmicas associadas ao planeamento

Do ponto de vista processual, os principais fatores de dificuldade na articulação, prendem-se com os tempos e procedimentos administrativos de elaboração, alteração ou revisão bem como de vigência dos dois tipos de instrumentos.

A janeiro de 2021, do universo dos PMDFCI, 66% estão atualizados e em vigor e 34% não se encontram atualizados ou carecem ainda da aprovação por parte do ICNF (Figura 2)⁵.

Embora ainda se encontrem em vigor cinco PMDFCI de 1ª geração (desenvolvidos ao abrigo da Portaria n.º 1139/2006), a grande maioria dos PMDFCI (163) são de 2ª geração (vide Figura 3) e foram desenvolvidos ao abrigo do despacho n.º 4345/2012. Os PMDFCI de 3ª geração (desenvolvidos ao abrigo dos despachos n.ºs 443A/2018 e 1222B/2018) são já cerca de 39% (107).

Sobre os PDM no Continente em vigor em 2021 (cf. Figura 4), 9% (24) apresentam períodos de vigência inferiores a 5 anos, ou seja, encontram-se atualizados. Contudo, é igualmente notória a elevada proporção de PDM (37%) que estão muito desatualizados devido ao facto de se encontrarem em vigor há 20 e mais anos (o mais antigo está em vigor há 30 anos).

⁵ Atendendo a que os municípios do Porto, São João da Madeira e Amadora não possuem PMDFCI, presentemente encontram-se em vigor 275 PMDFCI no Continente

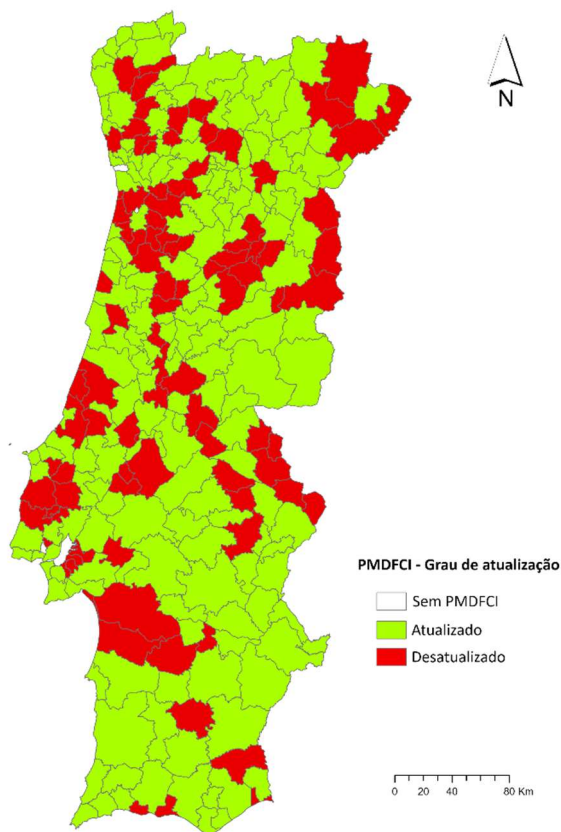


Figura 2 – Grau de atualização dos PMDFCI

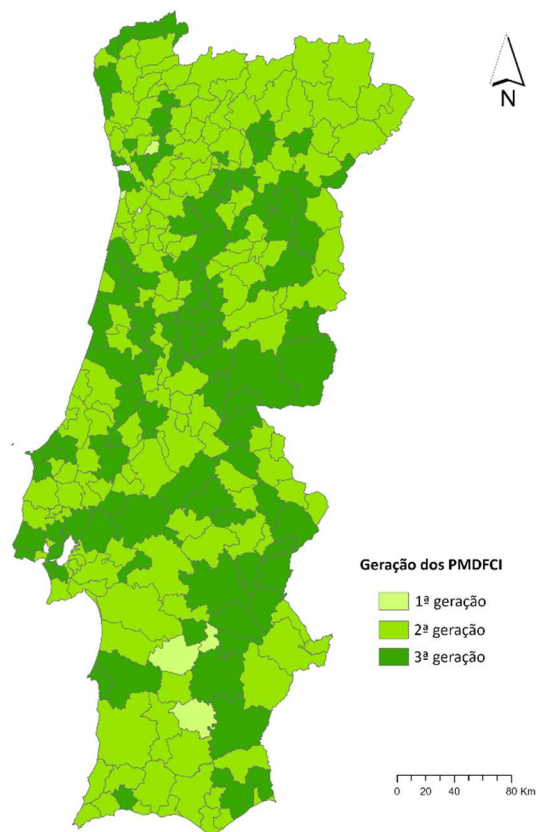


Figura 3 – Geração dos PMDFCI

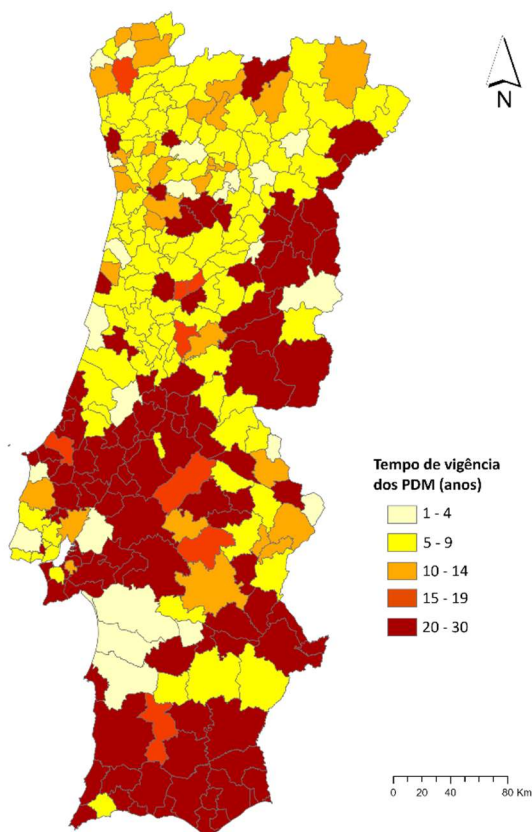


Figura 4 – Tempo de vigência dos PDM (anos)

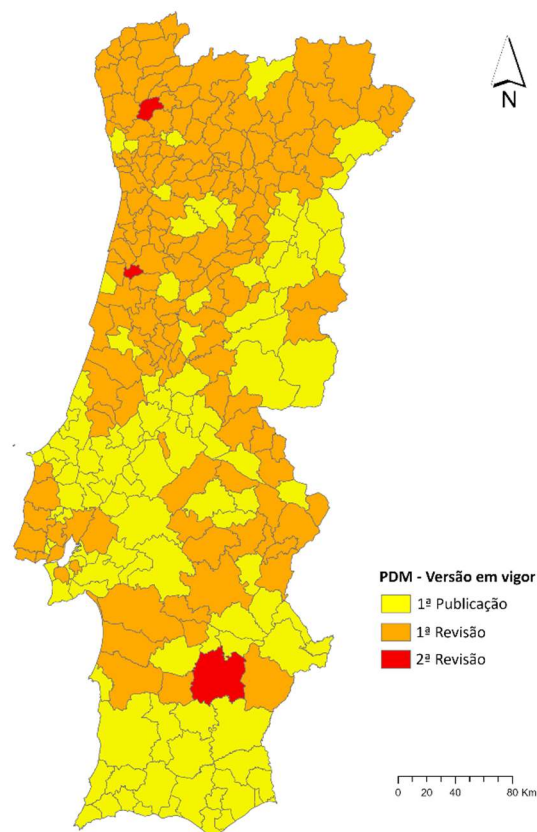


Figura 5 – PDM – versão em vigor

Fonte: Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo - março de 2021

Encontrando-se em curso cerca de uma centena de procedimentos de revisão de PDM em Portugal Continental (cf. pcgt.dgterritorio.gov.pt), conclui-se que os municípios nesta situação dispõem da oportunidade para proceder a uma eficaz harmonização das questões relacionadas com o risco de incêndio rural nas suas opções de planeamento e gestão territorial. Importa atender que esta harmonização depende de uma análise caso a caso e de ponderação e avaliação da incidência territorial da perigosidade de incêndio e das condições de defesa com o modelo de organização espacial assumido no plano (classificação e qualificação do uso do solo).

O planeamento e gestão do solo rústico

Tradicionalmente, o exercício de planeamento territorial por parte dos municípios está centrado no conjunto de competências que lhes estão atribuídas relativamente ao solo urbano e em matéria de urbanização e edificação, sendo regra geral que as disposições dos PDM relativamente ao solo rústico apresentam-se genéricas relativamente a todos os usos e atividades que não estejam relacionadas com a edificabilidade. A inexistência de competências específicas de gestão sobre as atividades agrícolas e florestais tem levado os municípios a não investir no aprofundamento das opções de planeamento em solo rústico, verificando-se alguma incerteza sobre até onde podem os municípios ir na sua regulamentação.

Acresce que, frequentemente, é apontada pelos municípios a necessidade de criar condições para fixação da população e de atividades económicas nas áreas de baixa densidade o que envolve edificação, muitas vezes de forma dispersa. Ora esta forma de edificação não só gera incompatibilidades com as regras da defesa da floresta contra incêndios como não é consentânea com modelos racionais de organização do território que assegurem a promoção do acesso das populações aos serviços de interesse geral e aos serviços ambientais.

O PDM é um instrumento de planeamento e gestão territorial de eficácia plurisubjetiva, vinculando os particulares tanto no solo urbano como do rústico. Para além de declinar e densificar as normas de uso e ocupação do solo que decorrem da incorporação dos programas setoriais (como os PROF) e especiais (como os PEAAP, PEAP, POC), o PDM apresenta-se como o instrumento privilegiado para materializar, nas condições de classificação e qualificação do solo, a promoção das atividades agrícolas e florestais melhor ajustadas às condições de aptidão biofísica do seu território, à salvaguarda do capital natural e biodiversidade e com maior potencial de desenvolvimento social e económico para o seu território.

Também os Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP) identificarão as diretrizes e normas de aplicação ao uso, ocupação e transformação do uso do solo a integrar nos PDM, que decorram das opções de desenvolvimento territorial que promovam a rentabilidade das atividades económicas do espaço rural, a resiliência dos territórios ao risco de incêndio e a preservação do capital natural.

Neste contexto, afirma-se que a necessária compatibilização das condições de edificação com a redução do risco de exposição de pessoas e bens ao perigo de incêndio rural tem que ser devidamente ponderada em sede do planeamento e gestão urbanística, suportada, nomeadamente, por informação técnica de diversas naturezas e concertada entre as entidades.

4. Algumas Evidências do Desajuste entre a Informação Cartográfica Produzida no Âmbito do Projeto e os Instrumentos de Gestão Territorial Vigentes

No âmbito da linha de estudo D do projeto POSEUR-02-1810-FC-000504, a DGT produziu a “Cartografia de

Áreas Edificadas e da Interface Urbano-Rural 2018” que é composta por dois produtos cartográficos:

- Carta de Áreas Edificadas 2018 - Representa as áreas edificadas, classificadas segundo o número e o tipo de edifícios que incluem.
- Carta da Interface Urbano-Rural 2018 - Representa os segmentos que integram a interface (perímetro) das áreas edificadas, classificados em função do tipo e proximidade do coberto circundante.

As áreas edificadas que integram a Carta de Áreas Edificadas 2018 foram delimitadas e classificadas com recurso à Base de Dados de Edifícios Residenciais Clássicos 2011-2019 (INE) e em algumas classes que integram territórios artificializados, selecionadas da Carta de Uso e Ocupação do Solo 2018 (DGT).

A subdivisão do perímetro de cada área edificada em segmentos resultou da análise do tipo e da proximidade de coberto (combustível vs. não combustível) circundante da interface urbano-rural. Deste modo, os segmentos, que integram a Carta da Interface Urbano-Rural 2018, foram classificados em categorias consoante o tipo e a proximidade do coberto circundante. Desta classificação resultaram três tipos de interface urbano-rural:

- a direta, que está em contacto imediato com coberto combustível;
- a indireta, que dista até 500 metros daquele coberto;
- a nula, que dista mais de 500 metros de coberto combustível.

O coberto com maior probabilidade de combustão foi determinado com base na análise das classes de coberto que arderam entre 2010 e 2018. Para este efeito avaliou-se a percentagem anual média de cada classe que ardeu naquele período. As classes de coberto com valores desta variável superiores a 1% foram classificadas como combustíveis, bem como as classes que correspondem a cobertos vegetais e que apresentaram valores daquela variável entre 0.5% e 1%.

O conteúdo dos dois produtos cartográficos destina-se a auxiliar a reflexão e a tomada de decisão no âmbito dos instrumentos de planeamento territorial, e não se sobrepõe nem prejudica outras análises mais especializadas no âmbito da gestão integrada de fogos rurais.

Tratando-se de uma cartografia relativa ao ano de 2018, que foi desenvolvida com base em informação geográfica com cobertura Continental disponível a nível central, considerou-se que a sua validação por alguns municípios seria imprescindível para avaliação da possibilidade da sua utilização a nível local. Neste sentido os dois produtos cartográficos acima identificados foram disponibilizados a técnicos de cinco municípios do Continente com vista à avaliação da aderência ao terreno da informação neles representada.

Em termos gerais, verificou-se uma razoável correspondência entre as áreas edificadas representadas no primeiro produto cartográfico e os limites do edificado existente a nível municipal. A correspondência não foi cabal porque os municípios não só identificaram edifícios residenciais que não se encontram representados no produto cartográfico, mas também pequenas áreas edificadas cartografadas que não têm correspondência no terreno.

Na validação da interface urbano-rural adjacente a coberto combustível (designada de interface direta), os municípios identificaram alguns segmentos ou troços deste tipo de interface, que de facto não estão em contacto direto com coberto combustível, devido existência de aceiros, estradas municipais e outros elementos lineares que os separam de material combustível. Na maior parte dos casos, os elementos identificados pelos municípios não estão representados na Carta de Uso e Ocupação do Solo 2018 que foi utilizada como fonte dos dois produtos cartográficos criados pela DGT.

Face ao exposto, as recomendações sugeridas pelos municípios para o melhoramento dos dois produtos cartográficos, visam na sua maioria a incorporação de informação geográfica que apenas está disponível a nível local (e.g. levantamento de edifícios segundo funções, rede viária municipal, infraestruturas de telecomunicações, rede elétrica, rede de águas, aceiros, quartéis de bombeiros, etc...). Deste modo, os municípios propõem a integração de informação de âmbito municipal com a já utilizada, para aperfeiçoamento dos perímetros das áreas edificadas e da respetiva interface.

Apesar das lacunas identificadas, os municípios consultados destacaram a utilidade para a gestão integrada de fogos rurais dos conteúdos cartográficos agora produzidos com cobertura Continental. A relevância dos dois produtos, tem sido evidente e são, presentemente, disponibilizados pela DGT através do Sistema Nacional de Informação Geográfica ([SNIG](#)) e podem ser observados através de um [visualizador](#) desenvolvido para o efeito.

4.1 Confrontação da Cartografia de Áreas Edificadas e da Interface Urbano-Rural com os PDM

Nesta análise, procedeu-se à sobreposição das áreas edificadas, que integram a Carta de Áreas Edificadas 2018, com a Carta de Regime de Uso do Solo de 2018 (CRUS 2018). A planta de ordenamento do PDM classifica o território municipal em duas classes de uso do solo fundamentais: o solo Urbano e o solo Rústico. A CRUS 2018 integra e harmoniza esta informação para todos os municípios de Portugal Continental. Apesar desta harmonização, a CRUS inclui dados de PDM com tempos de vigência muito díspares (variáveis de um a trinta anos), sendo por isso natural que os municípios com PDM mais antigos apresentem maior superfície edificada fora da área classificada como solo urbano.

Através desta análise, desenvolvida para uma amostra de seis municípios⁶ adiante identificados por letras de A a F, pretendeu-se avaliar a concordância espacial entre as áreas edificadas em 2018 e o solo qualificado com urbano nos PDM em vigor. Atendendo a que na delimitação das áreas edificadas 2018 não se tiveram em conta os limites administrativos dos municípios, verifica-se que um elevado número destas áreas se distribui por dois ou mais municípios. Deste modo, para o cálculo das superfícies apresentadas nas tabelas que se seguem foi necessário fracionar as áreas edificadas de acordo com os limites municipais. Nas Tabelas 2 a 4 sintetizam-se os resultados obtidos, dos quais se destacam as seguintes conclusões:

- A classificação do território municipal nas classes de urbano e rústico não é representativa da efetiva ocupação do solo do território em determinado instante temporal. Esta classificação representa uma utilização do solo planeada para um período de pelo menos 10 anos que se pode prolongar até à entrada em vigor de um novo PDM. A maioria dos municípios analisados (designadamente, C, D, E e F) possuem PDM extremamente desatualizados, devido ao facto de se encontrarem em vigor há mais de 20 anos.
- A área de cada município classificada como urbana é muito variável, dependendo, entre outros fatores, da sua dimensão populacional e das atividades económicas predominantes no território. Neste contexto, os municípios A e E diferenciam-se dos demais analisados pelas maiores percentagens de solo urbano e de área edificada (vide Tabela 2).
- Na classificação das áreas edificadas 2018, criou-se uma categoria designada de áreas edificadas com 10 e mais edifícios residenciais que pretende representar o aglomerado populacional definido no Art.º 3º do DL n.º 124 de 2006. A Tabela 2 evidencia que os municípios com maior extensão de solo urbano (A e E)

⁶ Dado que os municípios selecionados constituem uma amostra muito reduzida, procedeu-se à sua anonimização através da substituição do nome do município por uma letra maiúscula.

são os que apresentam maior proporção do território ocupada por aglomerados populacionais.

Tabela 2 – Análise comparativa da área edificada e do solo urbano em seis municípios do Continente - 2018

| Município | PDM em vigor desde | Solo Urbano (% da área municipal) | Áreas Edificadas | | Áreas Edificadas com ≥10 Edifícios Residenciais | |
|-----------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------------|---|-----------------------|
| | | | (Km ²) | (% da área municipal) | (Km ²) | (% da área municipal) |
| A | 2015 | 39.7 | 60.1 | 29.8 | 54.6 | 27.1 |
| B | 2003 | 3.6 | 5.3 | 2.0 | 3.9 | 1.5 |
| C | 1994 | 2.3 | 9.4 | 2.4 | 7.0 | 1.8 |
| D | 1996 | 1.8 | 2.9 | 1.0 | 2.1 | 0.7 |
| E | 1998 | 18.6 | 25.5 | 13.0 | 22.9 | 11.7 |
| F | 1994 | 0.5 | 5.9 | 1.5 | 1.7 | 0.4 |

- Da análise do tipo de edificado dominante em cada município (vide Tabela 3) constata-se que os municípios B, C, D e F apresentam maior proporção de edificado isolado ou disperso (edifícios com menos de 10 edifícios residenciais), o que lhes confere um carácter mais rural. De entre os citados, o município F destaca-se não só pela maior percentagem de edificado isolado ou disperso (67%), mas também pela maior percentagem de edificado não residencial (4.3%).

Tabela 3 – Tipificação das áreas edificadas de seis municípios do Continente - 2018

| Município | Áreas Edificadas segundo tipos | | | |
|-----------|--------------------------------|--|--|-------------------------------|
| | Total (Km ²) | Com ≥ 10 Edifícios Residenciais (% do Total) | Com < 10 Edifícios Residenciais (% do Total) | Não Residenciais (% do Total) |
| A | 60.1 | 90.8 | 7.2 | 2.0 |
| B | 5.3 | 74.1 | 22.2 | 3.7 |
| C | 9.4 | 74.6 | 22.1 | 3.3 |
| D | 2.9 | 73.3 | 23.8 | 2.8 |
| E | 25.5 | 89.9 | 8.0 | 2.1 |
| F | 5.9 | 28.7 | 67.0 | 4.3 |

- Na maioria dos municípios estudados, os aglomerados (áreas edificadas com 10 e mais edifícios residenciais) ocupam mais de dois terços da superfície total edificada e a área de aglomerados circunscrita a solo rústico é relativamente baixa, pelo que a sua superfície está maioritariamente distribuída por solo

urbano. O município F constitui uma exceção ao exposto (vide Tabela 4) porque a sua área edificada em solo rústico é cerca de cinco vezes maior do que a área edificada em solo urbano.

Tabela 4 – Distribuição da área edificada por classes de solo em seis municípios do Continente - 2018

| Município | Área Edificada em solo Urbano | | Área Edificada em solo Rústico | | Área Edificada integralmente inserida em solo Urbano | | Área Edificada integralmente inserida em solo Rústico | |
|-----------|-------------------------------|--|--------------------------------|--|--|--|---|--|
| | Total (Km ²) | Com ≥ 10 Edif. Resid. (Km ²) | Total (Km ²) | Com ≥ 10 Edif. Resid. (Km ²) | Total (Km ²) | Com ≥ 10 Edif. Resid. (Km ²) | Total (Km ²) | Com ≥ 10 Edif. Resid. (Km ²) |
| A | 51.7 | 49.2 | 8.4 | 5.4 | 0.9 | 0.22 | 3.1 | 0.72 |
| B | 4.1 | 3.4 | 1.3 | 0.6 | 0.3 | 0.08 | 0.4 | 0.01 |
| C | 9.4 | 4.4 | 0.0 | 2.6 | 0.2 | 0.06 | 1.7 | 0.39 |
| D | 2.3 | 2.0 | 0.6 | 0.2 | 0.3 | 0.11 | 0.3 | 0.00 |
| E | 19.5 | 18.4 | 6.0 | 4.5 | 1.2 | 0.56 | 1.2 | 0.10 |
| F | 1.0 | 0.9 | 4.9 | 0.8 | 0.05 | 0.02 | 4.7 | 0.54 |

- As áreas edificadas representam a efetiva ocupação do território por tecido edificado em 2018. Esta ocupação foi avaliada independentemente da classificação do solo em urbano ou rústico. Em todos os municípios analisados a maioria das áreas edificadas distribuem-se simultaneamente por solo urbano e rústico. Embora, atualmente os municípios desfavoreçam a implantação de áreas edificadas em solo rústico, a proliferação de edificações em solo rústico que ocorreu no passado constitui uma herança que é necessário gerir no presente. O município F é de entre os analisados o que evidencia a maior percentagem de área edificada inteiramente inserida em solo rústico (79%).

As figuras que se seguem apresentam extratos da distribuição das áreas edificadas por classes de solo em 2018 nos seis municípios estudados. A sua observação permite realçar a existência de áreas edificadas implantadas em solo rústico, bem como o facto de nem todo o solo urbano estar ocupado por tecido edificado.

Município A

Solo Urbano 2018 Solo Rústico 2018 Área Edificada em solo Rústico Área Edificada em solo Urbano

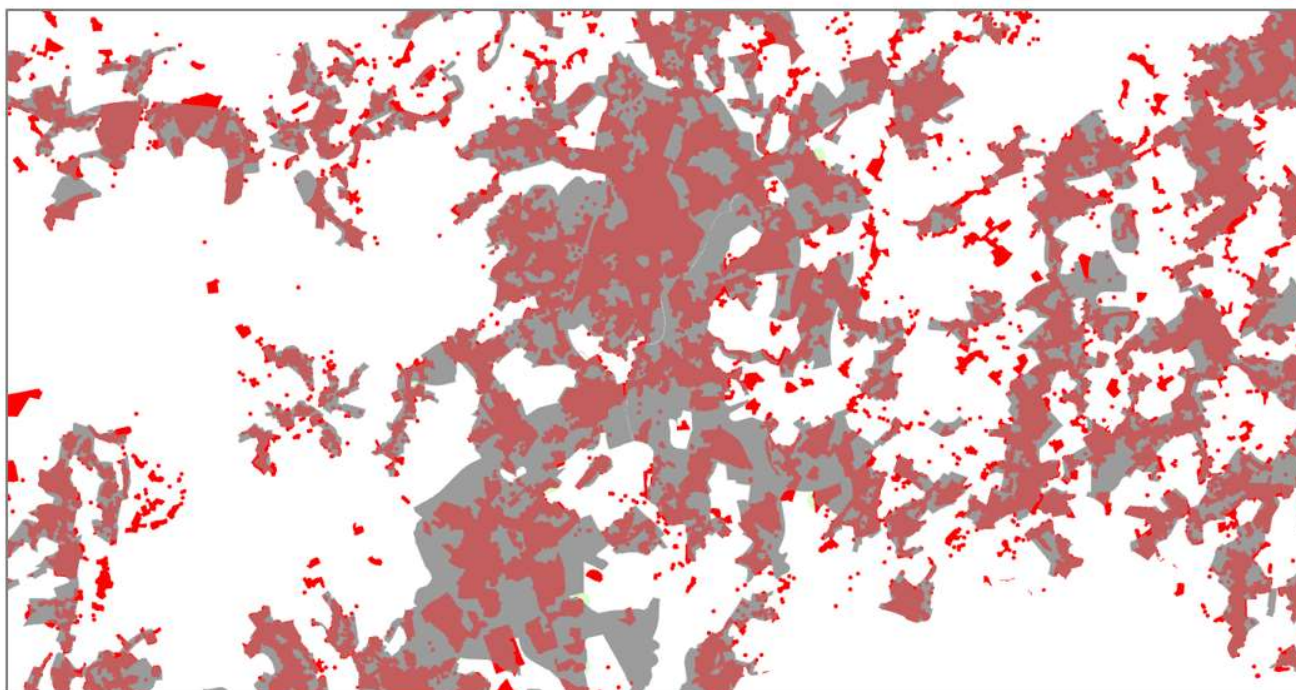


Figura 6 – Distribuição das áreas edificadas por classes de solo 2018 – Município A

Município B

Solo Urbano 2018 Solo Rústico 2018 Área Edificada em solo Rústico Área Edificada em solo Urbano



Figura 7 – Distribuição das áreas edificadas por classes de solo 2018 – Município B

Município C

■ Solo Urbano 2018 □ Solo Rústico 2018 ■ Área Edificada em solo Rústico ■ Área Edificada em solo Urbano

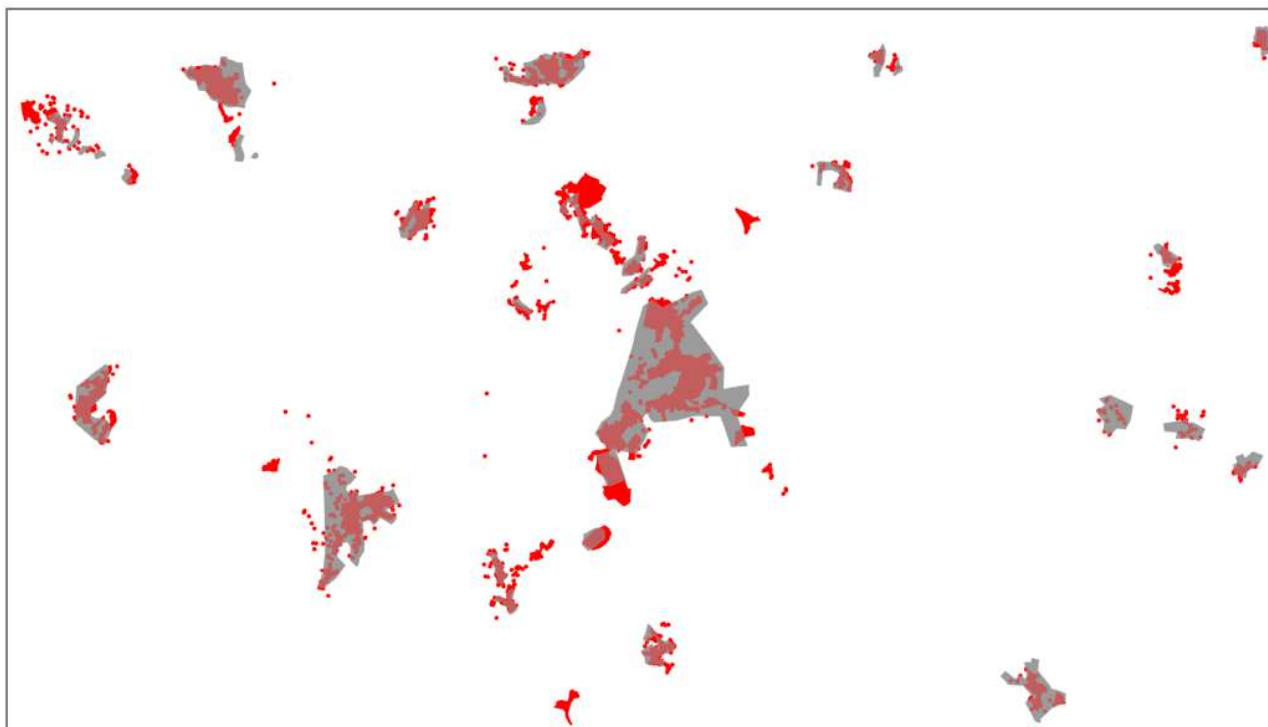


Figura 8 – Distribuição das áreas edificadas por classes de solo 2018 – Município C

Município D

■ Solo Urbano 2018 □ Solo Rústico 2018 ■ Área Edificada em solo Rústico ■ Área Edificada em solo Urbano

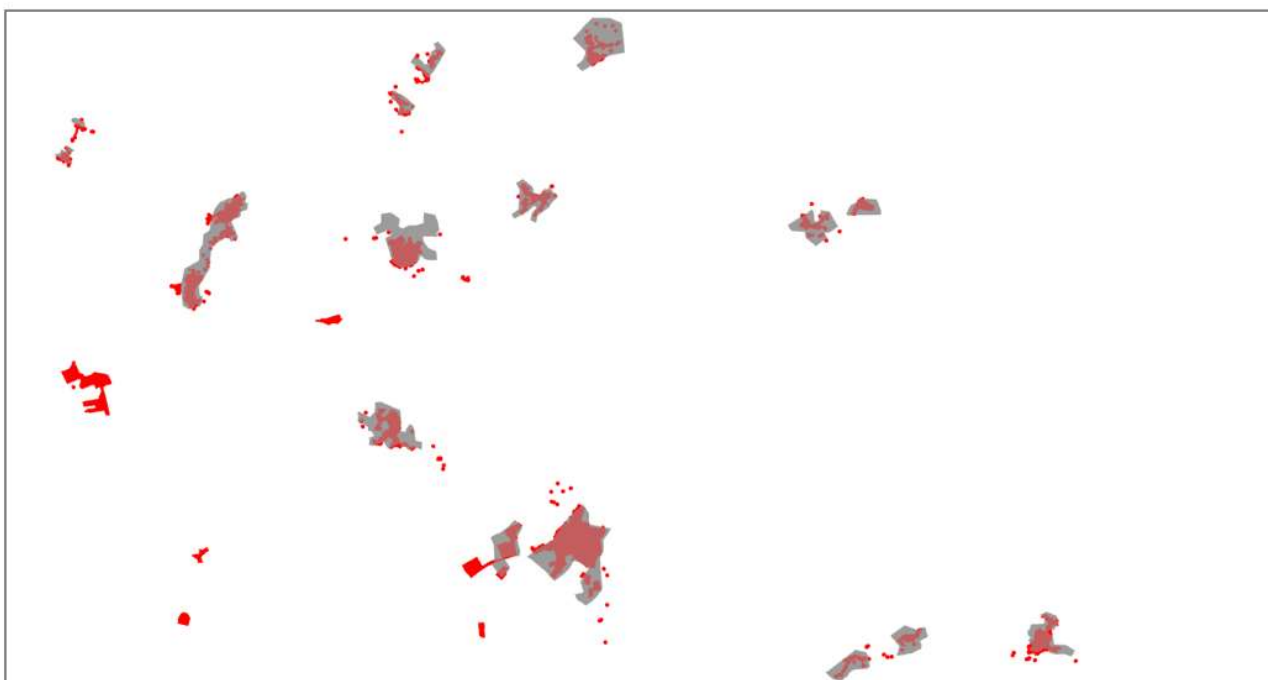


Figura 9 – Distribuição das áreas edificadas por classes de solo 2018 – Município D

Município E



Figura 10 – Distribuição das áreas edificadas por classes de solo 2018 – Município E

Município F

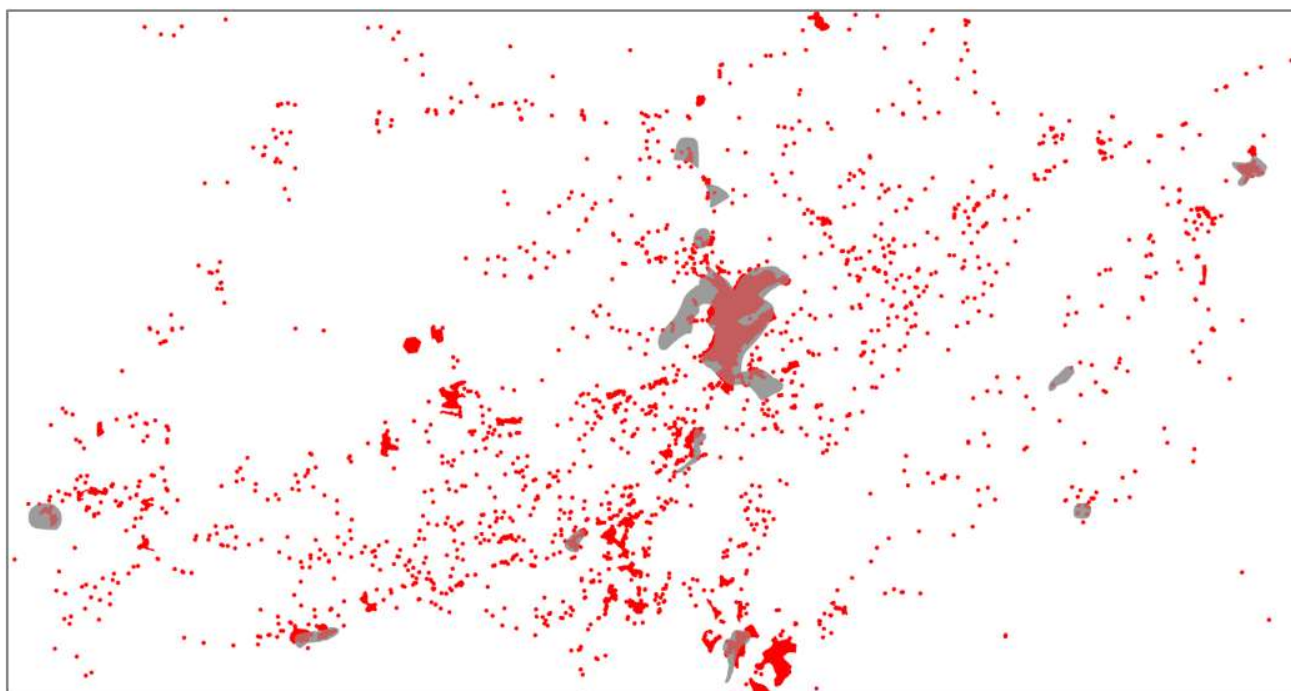


Figura 11 – Distribuição das áreas edificadas por classes de solo 2018 – Município F

Como realçado anteriormente, quatro dos municípios estudados possuem PDM muito desatualizados (C, D, E

e F), sendo por isso natural que muitas das áreas edificadas, designadamente as com 10 e mais edifícios residenciais, se estendam para lá do solo urbano.

4.2 Confrontação da Cartografia de Áreas Edificadas e da Interface Urbano-Rural com os PMDFCI

A análise desenvolvida nesta seção é limitada pela disparidade temporal entre a informação base empregue pelos municípios na produção dos PMDFCI e a utilizada pela DGT na produção da cartografia de áreas edificadas e da interface urbano-rural 2018. De facto, todos os PMDFCI socorreram-se de informação relativa ao uso e à ocupação do solo que é anterior a 2018 (o ano de referência da informação base usada pela DGT), sendo por isso natural que a ocupação do solo tenha variado entre a data de execução do PMDFCI e esta data.

Nos PMDFCI analisados, as áreas edificadas são representadas no Mapa de faixas e mosaicos de parcelas de gestão de combustível do município (Rede de FGC e MPGC), onde correspondem a aglomerados populacionais e a edificações em espaço rural. A delimitação destes dois tipos de áreas edificadas (em formato vetorial) não integra os elementos dos PMDFCI que o ICNF disponibiliza ao público (https://fogos.icnf.pt/infoPMDFCI/PMDFCI_PUBLICOlist.asp). Deste modo, para comparar os limites das áreas edificadas 2018 com os das áreas edificadas constantes dos PMDFCI, procedeu-se a uma avaliação visual das mesmas. Tal avaliação permitiu destacar a fraca concordância entre os limites das áreas identificadas pelos dois conjuntos de dados nos seis municípios estudados. Usualmente as áreas edificadas 2018 encontram-se agrupadas nos PMDFCI.

Atendendo a que o nº 4 do Art.º 13 do DL n.º 124/2006 define que as redes secundárias de faixas de gestão de combustível se desenvolvem, entre outros, sobre “as envolventes aos aglomerados populacionais e a todas as edificações, aos parques de campismo, às infraestruturas e parques de lazer e de recreio, aos parques e polígonos industriais, às plataformas logísticas e aos aterros sanitários”, é expectável que os segmentos que integram o perímetro das áreas edificadas 2018 e que foram qualificados como interface urbano-rural direta, sejam adjacentes à rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (adiante designadas de FGC de 2ª ordem) representadas nos PMDFCI. Tal expectativa decorre da qualificação atribuída à interface urbano-rural: quando esta é direta evidencia que parte do perímetro da área edificada está em contato direto com material combustível, o que indica que a área edificada se insere ou confina com espaços florestais.

Deste modo, numa primeira análise, procedeu-se à sobreposição da interface urbano-rural 2018 com as redes secundárias de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (correspondentes aos códigos DESC_FGC=1, 2 ou 3 do Guia Técnico dos PMDFCI; AFN, 2012). Na Tabela 5 sintetizam-se os resultados obtidos para os seis municípios, dos quais se destacam as seguintes conclusões:

- Da análise dos seis PMDFCI, concluiu-se que há alguma subjetividade na delimitação da rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado. Nos municípios com maiores proporções de solo urbano (A e E) mais de metade da interface urbano-rural direta não é adjacente a FGC de 2ª ordem. Nos municípios mais rurais (B, C, D e F) também parece não existir uma uniformidade de critérios na definição e localização das FGC de 2ª ordem, particularmente em torno das áreas edificadas isoladas ou dispersas.
- Por outro lado, na maioria dos municípios identificaram-se FGC de 2ª ordem que não possuem áreas edificadas 2018 num raio de 50 metros. Nos municípios D e F a proporção de rede secundária de faixas de gestão de combustível nestas circunstâncias ultrapassa os 20% da respetiva superfície.

Tabela 5 - Resultados da sobreposição da Cartografia de Áreas Edificadas e da Interface Urbano-Rural 2018 com as redes secundárias de faixas de gestão de combustível dos PMDFCI de seis municípios do Continente

| Município | Interface Urbano-Rural Direta (Km) ^(a) | Interface Urbano-Rural Direta não contígua a FCG de 2ª ordem (%) ^(b) | FCG de 2ª ordem (Km ²) | FCG 2ª de ordem sem Áreas edificadas num raio de 50m (%) ^(b) | Grau de atualização do PMDFCI |
|-----------|---|---|------------------------------------|---|---|
| A | 368.4 | 97.7 | 1.2 | 0.0 | Desatualizado, mas obteve um parecer vinculativo positivo por parte do ICNF |
| B | 108.5 | 40.0 | 11.5 | 1.1 | Atualizado |
| C | 156.6 | 21.6 | 24.1 | 7.9 | Desatualizado |
| D | 26.1 | 27.1 | 10.3 | 20.8 | Desatualizado |
| E | 159.3 | 54.6 | 24.1 | 12.4 | Atualizado |
| F | 201.4 | 21.0 | 26.5 | 21.9 | Atualizado |

(a) Só inclui interface direta que intersecta o município

(b) % relativa à extensão ou superfície correspondente

As evidências referidas decorrem não só da discordância dos limites das áreas edificadas dos PMDFCI com as das áreas edificadas 2018, mas também da discordância de fontes de dados e de critérios adotados na classificação do coberto (combustível vs. não combustível) em torno do edificado. Como já salientado, nenhum dos PMDFCI analisados se socorreu de informação sobre a ocupação/uso do solo relativa a 2018 (COS 2018) que constitui um dos conjuntos de dados de base da Cartografia de Áreas Edificadas e da Interface Urbano-Rural. Adicionalmente, os critérios de classificação do coberto em combustível nos PMDFCI não são iguais aos utilizados na Carta da Interface Urbano-Rural 2018 (fundamentados na percentagem anual média de cada coberto que ardeu entre 2010 e 2018). Apesar das discordâncias identificadas, a análise desenvolvida permite compreender que a delimitação da rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado carece de revisão regular, não só devido à expansão do edificado, mas também devido à alteração do uso / ocupação do território nas imediações do edificado.

As figuras que se seguem são ilustrativas da distribuição da rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (FGC de 2ª ordem) e da Interface Urbano-Rural 2018 nos seis municípios estudados. A sua apresentação testemunha a existência, nos seis PMDFCI, quer de interface urbano-rural direta não contígua a FCG de 2ª ordem, quer de áreas edificadas que não possuem FCG de 2ª ordem num raio de 50m. Algumas das figuras também identificam áreas edificadas que não se encontram representadas na cartografia desenvolvida pela DGT.

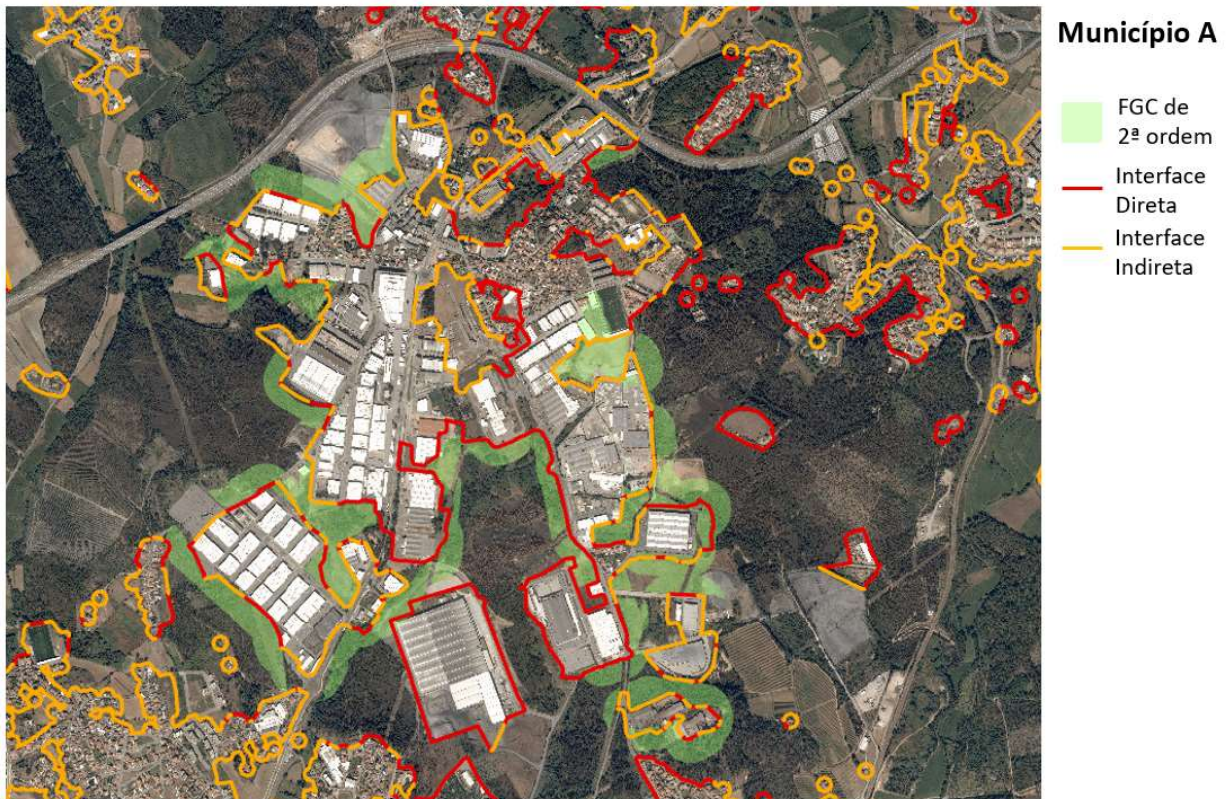


Figura 12 - Rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (FGC de 2ª ordem) e Interface Urbano-Rural 2018 – Município A

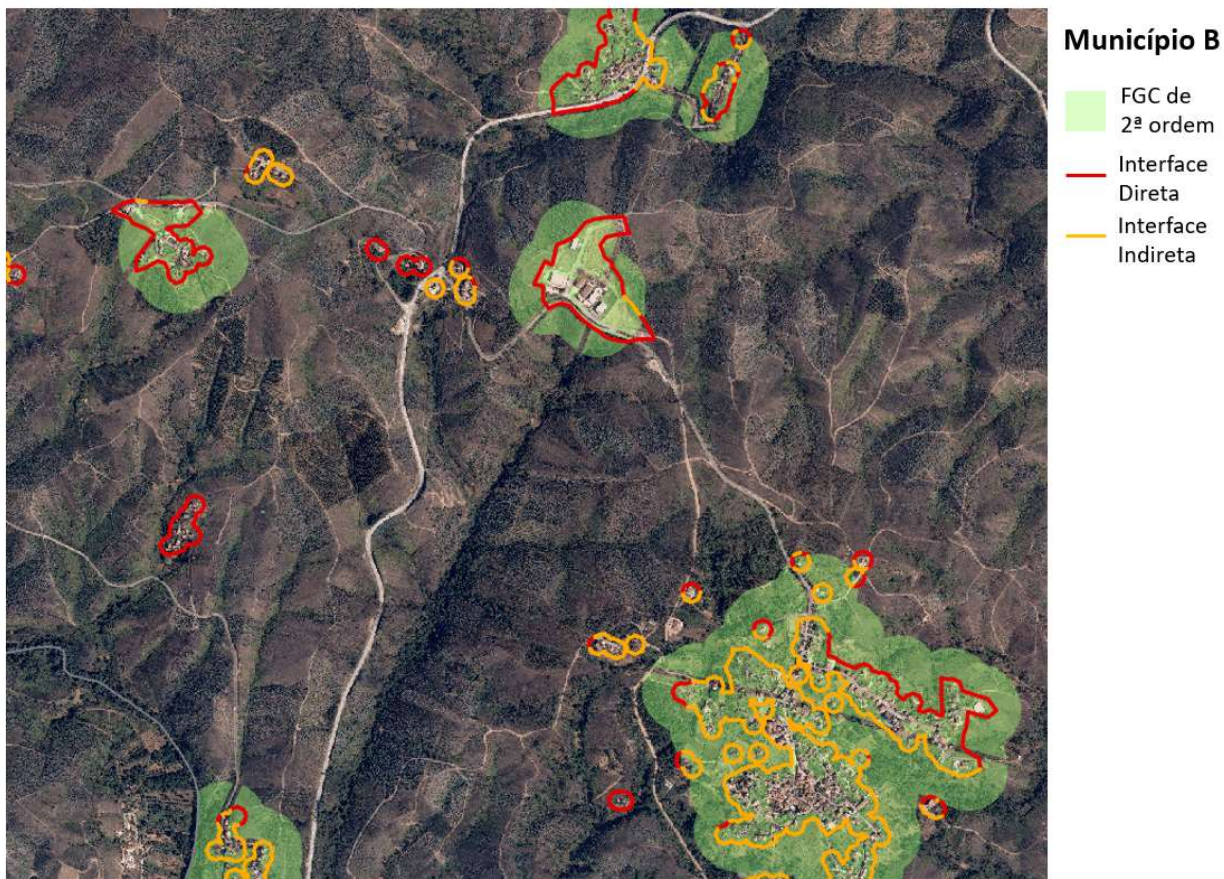


Figura 13 - Rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (FGC de 2ª ordem) e Interface Urbano-Rural 2018 – Município B



Figura 14 - Rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (FGC de 2ª ordem) e Interface Urbano-Rural 2018 – Município C

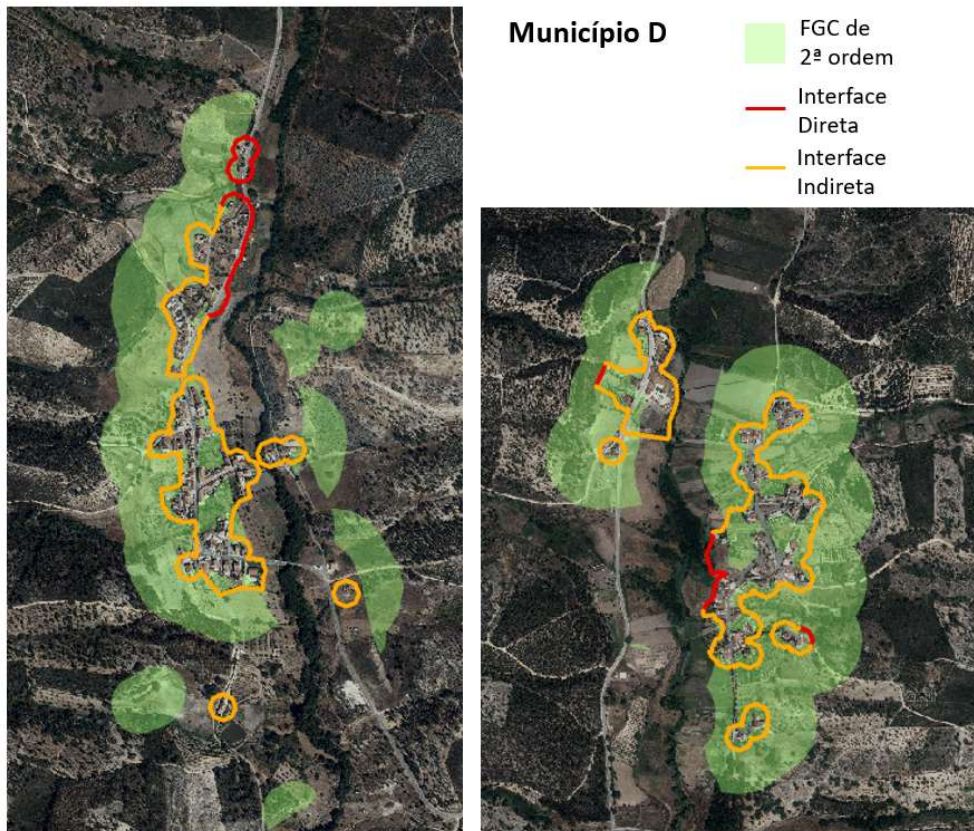


Figura 15 - Rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (FGC de 2ª ordem) e Interface Urbano-Rural 2018 – Município D



Figura 16 - Rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (FGC de 2ª ordem) e Interface Urbano-Rural 2018 – Município E

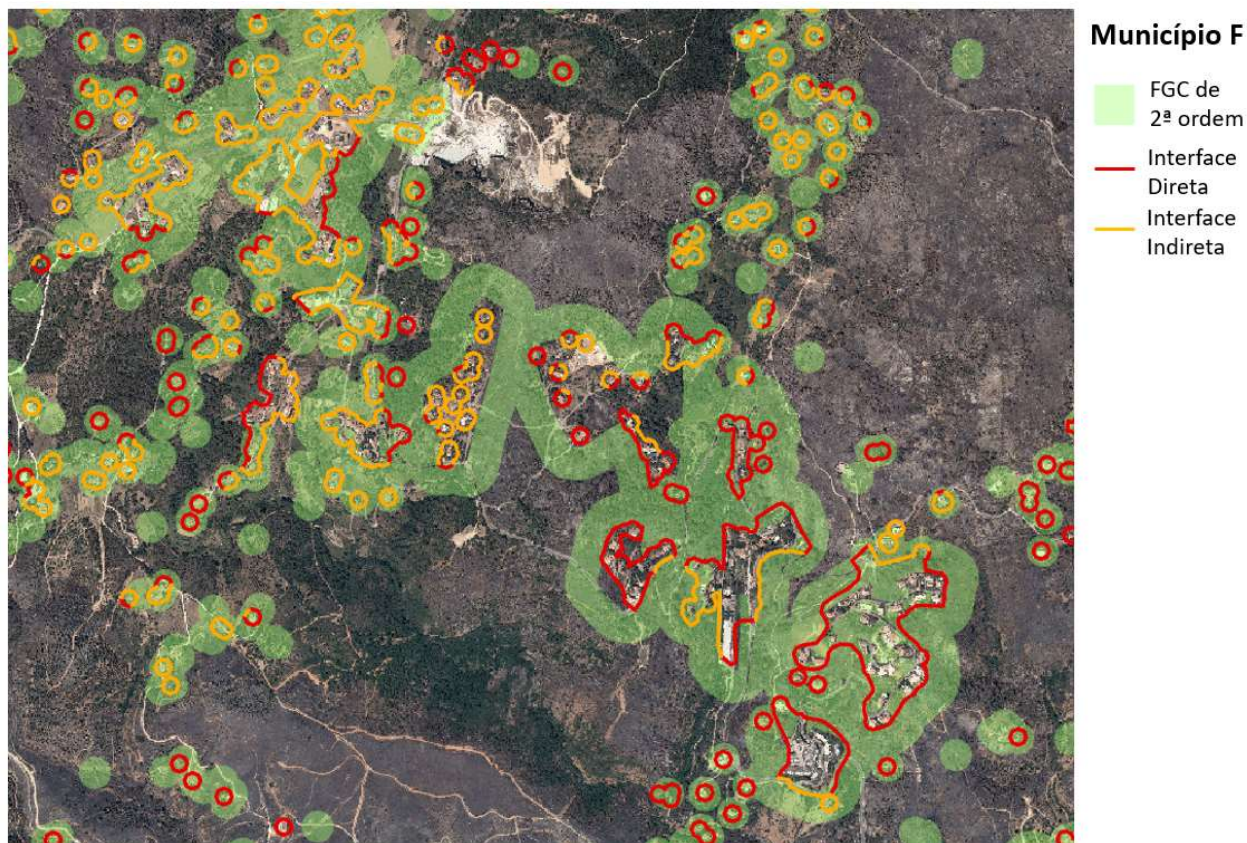


Figura 17 - Rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado (FGC de 2ª ordem) e Interface Urbano-Rural 2018 – Município F

Numa segunda análise procedeu-se à quantificação da extensão da interface urbano-rural 2018, estratificada por tipos de interface e tipologias de áreas edificadas, bem como à comparação da superfície ocupada por faixas de 100 metros desenvolvidas em torno da interface urbano-rural, com a superfície ocupada pela rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado prevista nos PMDFCI. Nas Tabelas 6 e 7 sintetizam-se os resultados obtidos para os seis municípios, dos quais se destacam as seguintes conclusões:

- Os municípios B e F são, de entre os estudados, os que apresentam maiores proporções de perímetro edificado em contacto direto com coberto combustível (% de interface direta). No município B, a interface direta representa 51% do perímetro edificado total e 53% do perímetro de áreas com 10 e mais edifícios residenciais. No município F, onde a edificação isolada ou dispersa é predominante, a interface direta representa 57% do perímetro edificado total e 48% do perímetro de áreas com 10 e mais edifícios residenciais. A Tabela 7 comprova que nos dois municípios a área ocupada por FGC de 2ª ordem em torno de edificado (11.5 Km² e 26.5 Km², respetivamente) excede a superfície necessária para proteger a interface direta de áreas com 10 e mais edifícios residenciais (9.6 Km² e 2.9 Km², respetivamente) mas é inferior à superfície necessária para proteger a interface direta da totalidade do edificado (18.1 Km² e 45.2 Km², respetivamente).
- Nos municípios A e D, a maioria do perímetro edificado não está em contacto direto com coberto combustível (72% e 75%, respetivamente), motivo pelo qual se justifica que a superfície ocupada pela rede secundária de faixas de gestão de combustível em torno de edificado seja relativamente baixa, comparativamente a outros municípios. Os dois municípios possuem PMDFCI desatualizados, mas em A a

superfície ocupada por FGC de 2ª ordem em torno de edificado (1.2 Km²) é manifestamente inferior ao que seria desejável para proteger a interface direta da totalidade do edificado (47.4 Km²), ou apenas a interface direta de áreas com 10 e mais edifícios residenciais (34.7 Km²).

Tabela 6 – Extensão da Interface Urbano-Rural 2018 segundo tipos de interface e tipologias de edificado em seis municípios do Continente

| Município | Interface Urbano-Rural | | | | | |
|-----------|--------------------------|--|--|--|--|--|
| | Total ^(a) | | Direta | | Indireta | |
| | Perímetro Edificado (Km) | Perímetro Edificado de Áreas com ≥10 Edif. Resid. (Km) | Perímetro Edificado (%) ^(b) | Perímetro Edificado de Áreas com ≥10 Edif. Resid. (%) ^(b) | Perímetro Edificado (%) ^(b) | Perímetro Edificado de Áreas com ≥10 Edif. Resid. (%) ^(b) |
| A | 1334.9 | 1089.1 | 27.6 | 26.7 | 71.6 | 72.4 |
| B | 213.4 | 130.8 | 50.8 | 53.0 | 49.2 | 47.0 |
| C | 353.8 | 213.5 | 44.3 | 44.7 | 55.7 | 55.3 |
| D | 103.7 | 62.7 | 25.2 | 23.7 | 74.7 | 76.3 |
| E | 390.9 | 271.8 | 40.7 | 43.1 | 59.1 | 56.7 |
| F | 352.7 | 44.8 | 57.1 | 47.5 | 42.9 | 52.5 |

(a) A interface urbano-rural total representa o perímetro das áreas edificadas do município e subdivide-se em três tipos, de acordo com a distância daquelas áreas a material combustível (interface direta, interface indireta e interface nula)

(b) % relativa à extensão de interface total correspondente

- No que diz respeito à proporção de perímetro edificado em contacto direto com coberto combustível, os municípios C e E representam situações intermédias entre as duas acima referidas. Nestes dois municípios a representatividade da interface indireta (associada a todas as áreas edificadas ou a áreas com 10 e mais edifícios residenciais) é ligeiramente superior à da interface direta. No entanto, a área ocupada por FGC de 2ª ordem em torno de edificado (24.1 Km²) excede a superfície necessária para proteger a interface direta de todas as áreas edificadas (23.2 e 18.8 Km², respetivamente).

Tabela 7 – Comparação da superfície ocupada por faixas envolventes da Interface Urbano-Rural 2018 com a superfície ocupada pela rede secundária de faixas de gestão de combustível (FGC 2ª ordem) em torno de edificado, em seis municípios do Continente

| Município | Faixas de 100 m envolventes da Interface Urbano-Rural | | | | | | FGC de 2ª ordem (Km ²) |
|-----------|---|---|---|---|--|--|------------------------------------|
| | Total ^(a) | | Direta | | Indireta | | |
| | Superfície para proteção de qualquer tipo de Edificado (Km ²) | Superfície para proteção de Áreas com ≥10 Edif. Resid. (Km ²) | Superfície para proteção de qualquer tipo de Edificado (Km ²) | Superfície para proteção de Áreas com ≥10 Edif. Resid. (Km ²) | Superfície para proteção de qualquer tipo de Edificado (Km ²) ^(b) | Superfície para proteção de Áreas com ≥10 Edif. Resid. (Km ²) ^(b) | |
| A | 85.4 | 66.6 | 47.4 | 34.6 | 37.8 | 31.8 | 1.2 |
| B | 21.9 | 12.3 | 18.1 | 9.6 | 3.7 | 2.7 | 11.5 |
| C | 31.6 | 17.6 | 23.2 | 12.0 | 8.4 | 5.6 | 24.1 |
| D | 10.4 | 5.5 | 5.1 | 2.4 | 5.3 | 3.1 | 10.3 |
| E | 30.8 | 18.9 | 18.8 | 11.7 | 12.0 | 7.2 | 24.1 |
| F | 53.7 | 4.1 | 45.2 | 2.9 | 8.4 | 1.2 | 26.5 |

(a) A interface urbano-rural total representa o perímetro das áreas edificadas do município e subdivide-se em três tipos, de acordo com a distância daquelas áreas a material combustível (interface direta, interface indireta e interface nula)

(b) A superfície indicada exclui a área comum à faixa definida em torno da interface direta correspondente

5. Conclusões

1. A análise da evolução dos quadros legais aplicáveis à defesa da floresta contra incêndios e ao ordenamento e gestão da floresta evidencia um esforço progressivo de convergência do quadro legal do planeamento e gestão florestal com a do planeamento e gestão territorial (*A capacidade de vincular a administração e os particulares, o caminho traçado na harmonização de conceitos e, mais recentemente, a integração de medidas de política e orientações estratégicas e articulação de metas temporais e verificação de indicadores construídos em conjunto para acompanhamento das transformações do território na sequência do PNPOT e do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais*).
2. Pese embora o esforço de convergência, permaneceram falhas de harmonização de conceitos e definições básicas que prejudicam uma aplicação adequada e integrada dos regimes legais (*Os conceitos de “espaços florestais”, “espaços rurais”, “solo rústico” e de “espaços agrícolas” constituem, ainda, conceitos diferentes no quadro do DL 124/2006 e do DR 15/2015. Esta harmonização deve ser resolvida do novo regime jurídico do SGIFR*).
3. A análise da dinâmica dos instrumentos de defesa da floresta contra incêndios e dos instrumentos de planeamento territorial, demonstra a muito baixa dinâmica de ambos os tipos de instrumentos, com

consequências na manutenção e na aplicação de planos em horizontes temporais que ultrapassam em muito o período de vigência adequado para o tipo de instrumento e trazem elevados desfasamentos entre as dinâmicas dos planos e as dinâmicas do território, motivando desarticulação e desfasamento da ação (*O prazo de vigência do PMDFCI é de 10 anos, enquanto que os PDM em vigor apresentam prazos de vigência variáveis entre 1 a 30 anos. Acresce que os dois instrumentos têm início e aprovação em diferentes momentos. Os regimes jurídicos e os conteúdos analisados permitem perceber dificuldades na distinção entre instrumentos de planeamento e instrumentos de gestão, gerando-se conflitos e, por vezes, introduzindo-se rigidez desnecessária na gestão e flexibilidade excessiva nas diretrizes de planeamento*).

4. A delimitação do edificado e das faixas de gestão de combustível em torno deste, deve ser feita com maior regularidade do que a determinada pelo período de vigência dos instrumentos territoriais em que se enquadram (*Sem prejuízo da classificação e qualificação do solo para efeitos de planeamento territorial, importa que no âmbito do SGIFR a definição das interfaces urbano-rurais possa ser dinâmica em função da evolução da edificação e da ocupação florestal ou outra de elevada combustão. Tal definição deve ser independente de a faixa de gestão de combustível ser total ou parcialmente classificada como solo urbano ou solo rural. O cruzamento da COS 2018 com o solo urbano extraído da carta de regime e uso do solo - CRUS 2018, revelou que 27 municípios do Continente apresentam em solo urbano uma proporção de floresta igual ou superior a 25%*).
5. A elaboração dos instrumentos de planeamento e gestão padece, ainda, de lacunas significativas de informação geográfica de base, completa, atualizada e fiável, bem como de falhas de produção e disponibilização de informação temática oficial. Estas lacunas dificultam a decisão informada e a gestão mais orientada e impedem a monitorização e uma avaliação da implementação dos planos credível (*A utilização de cartografia atualizada e registada no Sistema Nacional de Informação Geográfica -SNIG- e na Base de Dados Nacional de Cartografia, a partilha de dados e informação, como os limites das áreas edificadas do Continente e a sua tipologia, a utilização a nível municipal de informação relativa à ocupação/uso do solo atualizada (Carta de Ocupação do Solo - COS), bem como de informação atualizada relativa à evolução do coberto do solo (Carta de Ocupação do solo simplificada - COSSim) e outros produtos complementares, nomeadamente os que resultem do Sistema de Monitorização da Ocupação do Solo – SMOS, darão certamente um contributo para colmatar as atuais lacunas, sobretudo quando cruzados com informação especializada da prevenção de incêndios*).
6. A descentralização do planeamento no âmbito da defesa da floresta contra incêndios não pôde beneficiar de um sistema de monitorização e avaliação que permitisse conhecer as realidades e dinâmicas locais e atempadamente fornecer orientações e diretrizes adequadas para o equilíbrio do sistema (*importa privilegiar a utilização de informação atualizada sobre a perigosidade de incêndio, designadamente no âmbito da articulação à escala das CIM / NUT III com os programas regionais de ação subordinados ao Programa Nacional de Ação no quadro do SGIFR*).
7. O PNPOT e o PNGIFR, recentemente aprovados, promovem, ao nível estratégico, novas abordagens que visam a convergência da defesa da floresta com o planeamento territorial através da visão da valorização do território como primeira medida da prevenção contra incêndios e da criação de um sistema integrado de gestão de fogos rurais. Falta ainda a aprovação do novo regime jurídico do SGIFR para consolidar e operacionalizar estas novas abordagens. (*à escala nacional, é de salientar a criação do Fórum Intersectorial do PNPOT⁷, do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR), do Plano*

⁷ [Resolução do Conselho de Ministros 48/2020, de 24 de junho](#)

Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais e respetivo Programa Nacional de Ação⁸ que faculta um sistema de responsabilidades e governação, com objetivos, metas e indicadores articulados).

8. A Cartografia de Áreas Edificadas e da Interface Urbano-Rural 2018, ainda que carecendo de alguma validação pelos municípios (particularmente no diz respeito à interface classificada como direta), revelou a real dimensão da interface urbano-rural direta em Portugal Continental, cuja extensão em 2018 era da ordem dos 42 904 Km. Esta evidência permitiu antecipar os custos económicos e sociais associados à sua correta gestão, no quadro da gestão integrada de fogos rurais.

A relevância e utilidade desta cartografia, produzida com base na COS 2018, determinaram o compromisso da DGT em proceder à sua atualização periódica. Deste modo, e ainda âmbito da linha de estudo D do projeto POSEUR-02-1810-FC-000504, a DGT desenvolveu recentemente novas versões da Carta da Interface Urbano-Rural, baseadas nas Cartas de Ocupação do Solo simplificadas (COSSim) relativas a 2018 e 2020. Esta informação atualizada, bem como a metodologia utilizada na sua produção, será brevemente objeto de apresentação pública.

6. Referências Bibliográficas

AFN (2012). Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI) – Guia Técnico. Disponível em: <https://www.icnf.pt/api/file/doc/d6a7ab8782f71698>

DGT (2019) Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território- Documento que pública o “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território- Primeira Revisão Lei n.º 99/2019 de 5 de setembro Diário da República n.º 170/2019”. Disponível em : https://pnpot.dgterritorio.gov.pt/sites/default/files/SQ_Vconc_PNPOT_0.pdf

ICNF (2021). Ponto de situação dos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI), reportado a 31 março 2021. Disponível em: https://fogos.icnf.pt/infoPMDFCI/PMDFCI_PUBLICOlist.asp

Observatório Técnico Independente (2019). Estudo técnico: O planeamento da defesa da floresta contra incêndios (DFCI).

Tribunal de Contas (2019). Auditoria aos Planos Municipais de Defesa da Floresta Contra Incêndios e aos respetivos Planos Operacionais Municipais. Relatório Global n.º 23/2019.

UE (2020) Territorial Agenda – a future for all places. Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion 1 December 2020, Germany. Disponível em: <https://www.territorialagenda.eu/home.html>

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 71-A/2021 de 8 de junho

Anexo I - Legislação vigente relativa à DFCI

- DL n.º 124/2006, de 28 de junho - estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, contendo as seguintes alterações:
 - DL n.º 15/2009, de 14 de janeiro - aprova o regime de criação das zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e da sua extinção
 - DL n.º 17/2009, de 14 de janeiro - estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios, e revoga a Lei n.º 14/2004, de 8 de maio
 - DL n.º 114/2011, de 30 de novembro - transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública
 - DL n.º 83/2014, de 23 de maio - estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, modificando matérias relativas ao fogo técnico, à instrução do procedimento de contraordenação e à distribuição do produto das coimas
 - Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto – altera o período crítico no âmbito do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios
 - Retificação n.º 27/2017, de 02 de outubro - altera o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
 - DL n.º 10/2018, de 14 de fevereiro - clarifica os critérios aplicáveis à gestão de combustível no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
 - DL n.º 14/2019, de 21 de janeiro - clarifica os condicionalismos à edificação no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios
- Projeto de Decreto-Lei 188/XXII/2020 – cria o sistema de gestão integrada de fogos rurais (SGIFR) e define as suas regras de funcionamento, revogando:
 - O Decreto-Lei n.º 327/90, de 22 de outubro, na sua redação atual (regula a ocupação do solo objeto de um incêndio florestal);
 - O n.º 1 do artigo 39.º do Decreto-lei n.º 310/2002, de 18 de dezembro (licenciamento do exercício da atividade de fogueiras e queimadas);
 - O Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho (e todas as suas alterações, com exceção do regime sancionatório relativo ao incumprimento de medidas e planos, artigos 16.º e 38.º do Decreto-Lei n.º 14/2019, de 21 de janeiro, as quais são revogadas apenas com a entrada em vigor dos planos e medidas previstas no decreto-lei 188/XXII/2020).
- Lei n.º 33/96, de 17 de agosto - define as bases da política florestal nacional
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017, de 27 de outubro - aprova alterações estruturais na prevenção e combate aos fogos rurais
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2018, de 1 de março – aprova a Diretiva Única de Prevenção e Combate
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2019, de 21 de janeiro - aprova a visão, objetivos e medidas de concretização do Sistema do Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-A/2020, de 16 de junho – aprova o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR)

Adicionalmente, são ainda de referir:

- Lei n.º 12/2006. D.R. n.º 67, Série I-A, de 4 de maio - autoriza o Governo a legislar sobre o regime das infrações das normas estabelecidas no âmbito do Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra

Incêndios.

- Lei n.º 20/2009. D.R. n.º 91, Série I, de 12 maio - estabelece a transferência de atribuições para os municípios do continente em matéria de constituição e funcionamento dos gabinetes técnicos florestais, bem como outras no domínio da prevenção e da defesa da floresta.
- Despacho n.º 4345/2012. D.R. n.º 62, Série II, de 27 de março - homologação do Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI)
- Despacho n.º 5711/2014. D.R. n.º 83, Série II, de 30 de abril - homologa o Regulamento das normas técnicas e funcionais relativas à classificação, cadastro, construção e manutenção dos pontos de água, infraestruturas integrantes das redes de defesa da floresta contra incêndios
- Despacho n.º 5712/2014. D.R. n.º 83, Série II, de 30 de abril - homologa o Regulamento das normas técnicas e funcionais relativas à classificação, cadastro, construção e manutenção da rede viária florestal, infraestruturas integrantes das redes de defesa da floresta contra incêndios (RDFCI)
- Despacho n.º 5802/2014. D.R. n.º 84, Série II, de 2 de maio – homologa o Regulamento das especificações técnicas em matéria de defesa da floresta contra incêndios relativas a equipamentos florestais de recreio inseridos no espaço rural
- Portaria n.º 134/2015 - DR n.º 95/2015, Série I, de 18 de maio - estabelece o regime de aplicação da Operação 8.1.3, «Prevenção da floresta contra agentes bióticos e abióticos» e da Operação 8.1.4, «Restabelecimento da floresta afetada por agentes bióticos e abióticos ou por acontecimentos catastróficos», ambas inseridas na Ação 8.1, «Silvicultura Sustentável» da Medida 8, «Proteção e Reabilitação dos Povoamentos Florestais» do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente (PDR 2020)
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 59/2017 - DR n.º 88/2017, Série I, de 8 de Maio - aprova o Programa Nacional de Fogo Controlado que estabelece o primeiro plano nacional de fogo controlado, de acordo com a Estratégia Nacional para as Florestas a (ENF), que prevê o delineamento de um Plano Nacional de Gestão Integrada do Fogo e prosseguindo os objetivos fundamentais estratégicos do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI), tais como, a redução da superfície florestal ardida
- Despacho n.º 443-A/2018, de 9 de janeiro - homologa o Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios (PMDFCI)
- Despacho n.º 1222-B/2018, de 2 de fevereiro - procede à primeira alteração ao anexo do Despacho n.º 443-A/2018, de 5 de janeiro, que estabelece o Regulamento do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PMDFCI).