



PRONUNCIA SOBRE

INICIATIVAS LEGISLATIVAS DESCENTRALIZAÇÃO

*GRUPO DE TRABALHO “DESCENTRALIZAÇÃO” - COMISSÃO DE
AMBIENTE, ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO,
DESCENTRALIZAÇÃO, PODER LOCAL E HABITAÇÃO –
ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA*

PORTO, 1 DE JUNHO DE 2017



*Pronuncia sobre Iniciativas Legislativas Descentralização
Grupo de Trabalho “Descentralização” -
Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação -
Assembleia da República
1/06/2017*

I. INTRODUÇÃO

Este documento é apresentado na sequência da consulta dirigida à FORESTIS por parte do Grupo de Trabalho “Descentralização”, criado no âmbito da Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, da Assembleia da República.

A pronúncia da FORESTIS, nos termos solicitados, resulta da análise às Propostas e Projetos de diplomas legais, apresentados e que se identificam de seguida:

- [PPL 62/XIII/2](#) (GOV) – *Estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local;*
- [PJL 292/XIII/1](#) (PSD) *Cria o Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade;*
- [PJL 383/XIII/2](#) (PSD) – *Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais e nas freguesias no âmbito da educação, saúde, ação social, gestão territorial, gestão florestal, gestão da orla costeira, medicina veterinária, saúde animal e segurança alimentar;*
- [PJL 442/XIII/2](#) (PCP) – *Lei - Quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais;*
- [PJL 449/XIII/2](#) (CDS/PP) – *Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais no âmbito da educação, saúde, ação social, proteção civil, praias, gestão florestal, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação;*
- [Projeto de Resolução n.º 722/XIII \(BE\)](#) - *Descentralização de competências para as autarquias locais;*
- [Projeto de Resolução n.º 725/XIII \(PAN\)](#) - *Recomenda ao Governo que diligencie pela reformulação do regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.*

Lamentamos o atraso no envio deste contributo que se deveu á necessidade de auscultar e envolver as nossas Associadas de âmbito sub-regional, conjugadamente com limitações de natureza interna que inviabilizaram a resposta dentro do prazo solicitado (31 de Maio).

Tendo em consideração que foram colocados à nossa apreciação vários documentos em simultâneo, optamos por não nos pronunciar relativamente ao articulado de cada um mas antes às questões/temas que consideramos centrais sobre esta matéria, na perspetiva setorial, em que desenvolvemos a nossa missão e objetivos, enquanto associação setorial e de utilidade pública representativa da produção florestal. Abstemo-nos por isso, de nos referir a outras áreas que se incluem neste processo legislativo de descentralização de competências.

A FORESTIS, como é do conhecimento geral, é uma federação de âmbito nacional que associa 31 Associações florestais que, por sua vez, têm áreas territoriais de atuação diversas abrangendo algumas delas o nível Intermunicipal e, outras, o nível Concelhio.

É pois à luz desta realidade que produzimos as considerações e contributos constantes neste documento, **que deverão ser interpretados e conseqüentemente vertidos em linguagem jurídica para a composição do(s) diploma(s) final(ais).**

II. CONSIDERAÇÕES GERAIS

A FORESTIS, considera que o processo de descentralização de competências em áreas direta ou indiretamente relacionadas com Planeamento, Ordenamento e Gestão da Floresta pode trazer maior eficiência e eficácia principalmente às atividades relacionadas com a proteção e defesa da floresta criando condições mais favoráveis para a produção e investimento florestal nas suas vertentes ambiental, social e económica.

Mas subjacente a esta ideia é importante sinalizar, também neste processo de Descentralização, que a Floresta em Portugal é 97% privada e comunitária, e que este regime maioritariamente privado, se verifica mesmo nos territórios com figuras de proteção, como sejam parques naturais ou áreas protegidas independentemente do seu carácter ser nacional, regional, ou municipal.

Esta ressalva é importante, pois o exercício das competências da administração pública, independentemente do seu nível administrativo, tem inerente um desafio enorme que é compatibilizar a produção dos bens públicos gerados pela floresta, importantes para a sociedade e setores como o turismo, com os legítimos objetivos de valorização dos recursos endógenos (através da produção de produtos e serviços de base florestal) por parte dos proprietários privados e comunitários (baldios).

Neste contexto, é essencial que a transferência de competências, no âmbito da Floresta, seja acompanhada da criação e formalização de mecanismos vinculativos de cooperação entre Autarquias (e suas associações intermunicipais) com as Associações Florestais, designadamente as que têm estatuto de utilidade pública, e que presentemente são as estruturas que detêm mais conhecimento técnico e do território, bem como recursos humanos qualificados, e cujo potencial deve ser, não só, aproveitado, como valorizado e potenciado.

Ou seja, a Gestão Florestal, deve ser executada em coordenação com a rede de Associações Florestais, presentes no território para que se cumpram alguns dos princípios basilares em que assenta o processo de descentralização, designadamente, a proximidade aos cidadãos, maior eficiência na utilização de recursos públicos e maior agilidade e adequação nas respostas às necessidades dos cidadãos e das pequenas médias empresas e empresários presentes nos diferentes territórios, com particular ênfase para os de mais baixa densidade.

É ainda de salientar que, apesar de todas as propostas serem consensuais no espírito de subsidiariedade, que deve presidir ao processo de descentralização, **na generalidade das propostas legislativas não se identificam clara e conjugadamente as competências a transferir para os diferentes níveis de Administração Nacional, Desconcentrada, e Local: organismos da Tutela, Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR'S), Comunidades Intermunicipais (CIM), Municípios e Juntas de Freguesia ou suas Uniões.**

Na nossa perspetiva, deveria ser feito, desde já, esse esforço de densificação no “diploma da descentralização”, para que seja mais profícuo a posterior elaboração de diplomas mais específicos.

No âmbito da Floresta, em regra, e por princípio, as competências de Planeamento deveriam ser acometidas às estruturas com abrangência Regional, as de Ordenamento às que têm abrangência regional e/ou sub-regional e as de Gestão e Execução operacional às que tem abrangência municipal, salvaguardando a existência de mecanismos de participação das Autarquias.

A Forestis considera que as CCDR's são, incorretamente, ignoradas ou afastadas, nas diferentes propostas, no que respeita ao Planeamento e Ordenamento do Território, e das áreas Florestais, uma vez que são as estruturas com a vocação e abrangência administrativa mais adequada para assumirem competências nestas matérias, promovendo a aproximação ao “local” mediando e garantindo o interesse “nacional”, evitando discricionariedades negativas ou desequilibradas que podem acontecer se nos confinarmos ao nível municipal, entregando respostas potencialmente iníquas aos cidadãos, dependendo do local onde habitem ou desenvolvam a sua atividade.

Concomitantemente a este processo deve ser despoletada a revisão da lei de bases da política florestal, para que, entre outros, se possa harmonizar no ordenamento jurídico esta transferência de competências.

Em termos de fiscalização das atividades acometidas às autarquias é importante que esta se mantenha numa entidade autónoma do município, para assegurar a necessária imparcialidade e equidade na aplicação da legislação nacional.

III. PROPOSTAS

1. Proteção civil

Consideramos útil, numa lógica de racionalidade e eficiência, atribuir às entidades Intermunicipais (CIM e AM) as competências em matéria de proteção civil relacionadas com fatores de risco como os Incêndios rurais, nomeadamente, no que se refere à participação na gestão dos sistemas de videovigilância e de vigilância móvel no âmbito da defesa da floresta contra incêndios e na coordenação operacional [competências previstas no artigo 14º da PPL 62/XIII/2 (GOV) para atribuição aos órgãos Municipais e no Artigo 6º do PJI 449/XIII/2 (CDS/PP)], bem como, no âmbito da participação na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários proposta no Artigo 34º da PPL 62/XIII/2 (GOV).

Seguindo o mesmo princípio os gabinetes técnicos florestais deveriam evoluir no prazo de 5 anos, para gabinetes técnicos intermunicipais, promovendo o aumento da massa crítica e melhorando a lógica de atuação territorial nas competências que lhe estão atribuídas, pois os serviços que desenvolvem e os problemas com que se defrontam têm um carácter e soluções territoriais que extravasam o município. Esta solução teria efeitos positivos sob o ponto de vista orçamental uma vez que passaria a obedecer a uma lógica de serviço partilhado entre os municípios, evitando a multiplicação de estruturas “gémeas”, fomentando a constituição e evolução de uma estrutura técnica mais diversificada, polivalente e eficiente.

Pois, como referido no ponto III PJI 442/XIII/2 (PCP) “há questões de organização territorial que não podem ser ignoradas no processo – desde logo as que relevam da eventual necessidade de partilhar o exercício de algumas das competências necessárias à cabal concretização de atribuições que, pela sua amplitude geográfica, não se confinam ao território de um só município”.

Relativamente à proposta de participação das entidades Intermunicipais na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários (Artigo 34º da PPL 62/XIII/2 (GOV)) consideramos que, a verificar-se, os programas de apoio devem enquadrar, não apenas as corporações de bombeiros, mas todas as entidades e agentes de Proteção Civil identificados no Artigo 46º da Lei de Bases da Proteção Civil, designadamente as Equipas de Sapadores Florestais, geridas por Associações Florestais.

Estes programas devem ser, individualmente, alvo de publicitação pública, (no site da entidade intermunicipal), que deve incluir de forma clara a informação das atividades e orçamento bem como o reporte da respectiva execução.

2. Cadastro Rústico

No que respeita à proposta de atribuir aos órgãos municipais a coordenação das operações de elaboração e recolha de informação cadastral (Artigo 20º da PPL 62/XIII/2 (GOV)), consideramos adequada, mas deve desde já ser igualmente acautelada a transição e concentração do cadastro da propriedade num sistema de informação geográfica próprio das CIM, num prazo de 5 anos. Devendo este novo sistema de informação permitir a consulta pública do cidadão.

Para este desiderato, será necessário rever as normas, atribuições e competências da Direção Geral do Território (DGT) nesta matéria.

No que se refere à possível a transferência destas competências para as Juntas de Freguesia, (Artigo 29º da PPL 62/XIII/2 (GOV); Artigo 8º do PJI 383/XIII/2 (PSD); Artigo 12º do PJI 449/XIII/2 (CDS/PP)), consideramos que dadas as exigências técnicas, tecnológicas e de rigor inerentes a processos desta natureza, às juntas de freguesia devem ser apenas acometidas funções de informação e mediação entre agentes do cadastro e os proprietários.

Tendo também em consideração o teor da proposta de instituição de um sistema simplificado de Identificação Georreferenciada dos Limites da Propriedade Rústica onde não exista cadastro geométrico da propriedade (Artigo 18º do PJI 292/XIII/1 do PSD), as Organizações de Produtores Florestais (OPF) devem ser consideradas, desde já, como entidades reconhecidas para a realização de ações no âmbito do Cadastro Rústico (informação, promoção e representação gráfica) tendo em conta o elevado conhecimento que têm dos territórios onde atuam, a proximidade com os proprietários rurais e a experiência operacional nestas matérias, que são produto de largos anos de trabalho desenvolvido com as comunidades rurais.

À semelhança do que é proposto para as Entidades de Economia Social (Artigo 13º do PJI 383/XIII/2 (PSD); Artigo 13º do PJI 449/XIII/2 (CDS/PP)), no âmbito das competências da ação social, para efeito da realização destas ações deve ser considerado o estabelecimento de protocolos de colaboração com as Associações Florestais.

3. Ordenamento e Gestão Florestal

Deve ser competência dos órgãos municipais a participação no ordenamento florestal, conforme proposto no Artigo 20º da PPL 62/XIII/2 (GOV)), devendo contudo esta competência centrar-se na aferição/adaptação de pormenor e detalhe de delimitação (p.e. Corredores ecológicos) e transposição das orientações, das condicionantes e das restrições previstas nos Programas Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) para os Planos Diretores Municipais (PDM).

Como referimos anteriormente as competências programáticas de Planeamento e Ordenamento Florestal devem ser atribuídas à Administração Nacional Desconcentrada - CCDR's, pois a natureza territorial da Floresta assim o requer.

Relativamente à gestão florestal consideramos que em matérias mais específicas como a prevenção estrutural de riscos incêndios e fitossanidade, e de recuperação após incêndios, o planeamento e a coordenação devem ser da responsabilidade das Entidades Intermunicipais.

Assim, recomenda-se que a descentralização não englobe competências dos serviços públicos cujo exercício não recomende uma escala municipal [nº2 Projeto de resolução 722/XIII (BE)].

Deve ainda estar definido, nesta matéria, e tendo como base a proposta do Artigo 8º do PJI 449/XIII/2 (CDS/PP), a promoção da gestão florestal ativa, em articulação com as OPF, que deve ser alvo do estabelecimento de protocolos de colaboração entre Municípios e estas Entidades. Estes

protocolos devem ser, individualmente, alvo de publicitação pública que deve incluir de forma clara a informação das atividades e orçamento bem como o reporte da respectiva execução.

Considera-se que a participação dos órgãos municipais na matéria da Gestão florestal deve confinar-se ao seu papel de gestor dos espaços florestais próprios ou dos espaços florestais do Estado em que haja a respetiva delegação de gestão (Artigo 5º do P/L 383/XIII/2 (PSD)), sendo que nas áreas privadas e comunitárias, a sua ação deve ser efetuada através da articulação com as organizações setoriais representativas dos proprietários, por via dos protocolos de cooperação que referimos anteriormente.

4. Gestão de Áreas Protegidas

Considera-se vantajosa a participação das Entidades Intermunicipais na gestão de áreas protegidas (Artigo 37º da P/L XIII/2 (GOV)), por razões de maior conhecimento e proximidade à realidade. Contudo, é importante salientar que a Floresta em Portugal é 97% privada e comunitária, e que este regime também se verifica nos territórios com figuras de proteção, como sejam parques naturais ou **áreas protegidas** independentemente do seu carácter ser nacional, regional, ou municipal. Pelo que também nesta área é importante criar e formalizar mecanismos de cooperação com os proprietários e as suas associações representativas.

5. Queimas e Queimadas

A autorização da realização de queimadas deve ser uma competência da Câmara Municipal e não das Juntas de Freguesia (Artigo 38º da P/L XIII/2 (GOV); Artigo 8º do P/L 383/XIII/2 (PSD)), uma vez que a sua realização em segurança e com reduzido risco para o território obriga ao respeito e consideração de determinados requisitos de ordem técnica e prática, que as Juntas não possuem.

6. Territórios de Baixa Densidade (TBD)

Relativamente ao Projeto de Lei 292/XIII/1 do PSD para a Criação do Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade, consideramos pertinente a existência de um “Estatuto” que individualize e concentre as preocupações e desafios para os territórios mais rurais, onde a floresta pode desempenhar um papel estruturante no desenvolvimento económico e social, e na atração de pessoas e investimento.

Contudo, tal como é referido no preâmbulo, importa estabelecer “um modelo dinâmico, com uma efetiva capacidade de adaptação a realidades que, por natureza, se encontram em permanente mutação”.

No que se refere ao novo mapa, não conseguimos ter uma opinião concreta sobre a inclusão de novas freguesias apenas pelo facto não percebermos quais os critérios e correspondente valoração que lhe está subjacente.

Considerando o mérito do exercício realizado nesta proposta, referimos abaixo alguns artigos que merecem a nossa particular concordância, pela importância de que se revestem para o setor Florestal.

- (Artigo 15º) - *“Todos os pedidos de autorização, licenciamento, obtenção de declarações, certidões ou outros, no âmbito de Planos de Ordenamento ou instrumentos de natureza similar de iniciativa da Administração Central, passam a ser tendencialmente gratuitos nos Territórios de Baixa Densidade”*
- (Artigo 16º) - *Elaboração e apresentação por parte do Governo de um relatório estatístico anual suportado em dados oficiais sobre os Territórios de Baixa Densidade.*
 - Este Relatório deve ainda ser disponibilizado aos representantes dos agentes setoriais, nomeadamente, as Federações de OPF.
 - Neste relatório a informação relativa à execução dos quadros comunitários de apoio, deve incluir, além dos indicadores propostos, o Investimento candidatado e o Apoio Público candidatado, aprovado, executado e pago, desagregados ao nível concelhio.
 - Este relatório deve incluir ainda, além da identificação de assimetrias regionais, uma análise de causas das mesmas e a definição de medidas de correção e ações corretivas com vista a impedir a sua recorrência.
- (Artigo 19º) - *Criação de um sistema público de incentivos ao aproveitamento efetivo dos solos que prossiga, em especial, os seguintes objetivos:*
 - *“Promover as boas práticas e o aproveitamento do potencial agrícola, florestal e ambiental do território;*
 - *Minimizar os riscos dos fogos florestais através da gestão efetiva dos solos;*
 - *Proporcionar rendimento aos proprietários.”*
- (Artigo 21º) - *As revisões dos planos de ordenamento do território os Planos Setoriais (p.e. PSRN2000) e os Planos Especiais (p.e. POAP, POA, POOC) dos TBD devem considerar, em especial, os seguintes objetivos:*
 - *“Maximizar a compatibilização da proteção da natureza e dos recursos naturais com o desenvolvimento local;*
 - *A eliminação das restrições que não tenham, em termos atualistas, uma comprovada justificação técnica;”*
- (Artigo 22º) *Elaboração de um estudo sobre as consequências que se produziram em Portugal em resultado dos mecanismos de alocação dos fundos comunitários, dos modelos de divisão administrativa do território e outras realidades análogas, sempre que possível desagregado ao nível da freguesia bem como a sua ampla divulgação, que contemple, em especial os seguintes indicadores, desagregados por setor de atividade:*
 - *“A evolução local dos níveis de emprego;*
 - *Os volumes de investimento e apoios;*
 - *Os valores per capita de apoios comunitários e do investimento;*
 - *A evolução dos indicadores de assimetria.”*

Este estudo deverá ainda, com base a desagregação por setor de atividade anterior:

- *“Propor um modelo de distribuição e alocação regional de verbas para o próximo quadro comunitário de apoio;*

- *A priorização dos investimentos estruturantes;*
 - *Propor medidas concretas que potenciem o aproveitamento dos recursos endógenos, o ordenamento do território, o desenvolvimento económico e a criação de emprego.”*
- Relativamente às referências sobre discriminação positiva destes territórios em termos de apoio público, consideramos que há situações por ex., no âmbito do PDR2020, em que, pelo teor e especificidade das ações previstas, não deve ser aplicado, ou valorizado de forma significativa, o critério TBD (p.e.: O critério TBD não pontua candidaturas em áreas de excelência em termos de adaptação ecológica das espécies *Pinus pinaster*, *Quercus robur* e *Quercus pyrenaica*, como são grande parte das regiões do Alto e Baixo Minho e do Tâmega e Sousa, das regiões do Centro Litoral e Oeste e o concelho de Viseu, para efeitos de apoio pela Operação 8.1.5 – Melhoria da Resiliência e do Valor Ambiental dos Espaços Florestais, do PDR2020). Ou seja, estas regiões atualmente têm dificuldades em aceder ao apoio público para gestão deste tipo floresta, pela aplicação de um critério TBD.