

O CONDOMÍNIO DE ALDEIA: A UNIÃO FAZ A PROTECÇÃO

(https://doi.org/10.47907/livro2020_03c04)

CARLA AMADO GOMES

1. Apresentação da figura: enquadramento legal e objectivos

O “Condomínio de aldeias” surgiu no Programa “Aldeia Segura”, o qual, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017 de 27 de Outubro, constitui “um «Programa de Protecção de Aglomerados Populacionais e de Protecção Florestal» destinado a estabelecer «medidas estruturais para protecção de pessoas e bens, e dos edificados na interface urbano-florestal, com a implementação e gestão de zonas de protecção aos aglomerados e de infraestruturas estratégicas, identificando pontos críticos e locais de refúgio»”. Esta ideia deve contextualizar-se na sequência dos trágicos incêndios de 2017 e das críticas que soaram sobre o abandono de terras e falta de limpeza de terrenos rústicos como concausa do desastre. Por seu turno, o programa “Aldeia Segura” albergou no seu seio o conceito/programa «Condomínio de Aldeia», a título complementar. Mas seria preciso esperar até 2020 para a figura ganhar contornos mais definidos.

Com efeito, é na Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2020, de 24 de Junho, que aprova o “Programa de Transformação da Paisagem (PTP)”, que encontramos, no n.º 6, um desenho mais fino do “Condomínio de Aldeia”, descrito como um “Programa Integrado de Apoio às Aldeias localizadas em territórios de floresta, com o objetivo de assegurar a gestão de combustíveis em redor dos aglomerados populacionais nas áreas de grande densidade florestal e elevado número e dispersão de pequenos aglomerados rurais”. Tem como alvo os aglomerados vulneráveis do PTP, localizados na interface urbano-florestal, preconizando a realização de acções de gestão, ordenamento e reconversão florestal para outros usos, “de modo a maximizar a resiliência da

população e a eficácia e eficiência da ação concertada quer para a defesa contra incêndios rurais, quer para a proteção de pessoas e bens”.

Trata-se de uma iniciativa que visa fundamentalmente reconverter a zona envolvente das povoações de modo a torná-las menos permeáveis aos fogos florestais, gerindo-as de forma estratégica. Conforme se explica na Resolução n.º 49/2020, o Programa pretende induzir alterações no uso dos solos rurais que constituem a cintura das aldeias, introduzindo “áreas agrícolas de exploração pouco intensa, zonas de pastagem extensivas, prados, parques ou jardins ricos em biodiversidade, garantindo a segurança de pessoas e bens, o fornecimento de serviços de ecossistemas e a proteção da biodiversidade”. Acresce a valorização dos aglomerados rurais do ponto de vista paisagístico, que deve ser levada a cabo de forma ordenada e coerente, “de modo a garantir que não sejam ações isoladas, mas que envolvam a comunidade/aldeia no seu conjunto”. Para tanto, o PTP aposta numa lógica de sedução dos proprietários desses terrenos abandonados ou mal geridos, que funcionam muitas vezes como faixas de gestão de combustível dada a sua localização, para formas alternativas de obtenção de rendimento “quer em espécie, quer monetário, optando por usos agrícolas (p.e. fruticultura, horticultura, olival, vinha, entre outros) silvopastoris ou outros”.

O “Condomínio de aldeia” traduz uma iniciativa de mobilização das gentes da povoação para um esforço comum de reforço de segurança e de revitalização de espaços pouco cuidados, em troca de dividendos decorrentes da reconversão de usos. É uma agregação de base voluntária, transformativa e com uma aliciante económica, traduzida numa contraprestação monetária. Estas características permitem distinguir esta figura de modelos próximos como as Zonas de Intervenção Florestal (ZIF)¹ – as quais assentam igualmente numa base voluntária tanto na adesão como na elaboração do plano de gestão (submetido a aprovação da Autoridade Florestal nacional) mas não envolvem quaisquer pagamentos –, ou como os baldios² – terrenos possuídos e geridos por comunidades locais (os moradores de uma ou mais freguesias ou parte delas) as quais, segundo os usos e costumes, têm direito ao uso e fruição do baldio, mas que tão pouco envolvem pagamentos –,

¹ Cfr. o DL n.º 127/2005, de 5 de Agosto (com última alteração pelo DL 67/2017, de 12 de Junho).

² Cfr. a Lei 75/2017, de 17 de Agosto.

ou ainda como as faixas de gestão de combustível³ – relativamente às quais cada proprietário age por si, numa zona limítrofe a propriedade sua ou de terceiros, devendo manter a zona limpa sob pena de sanções administrativas.

2. A articulação com a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas

Esta iniciativa, que visa reforçar a resiliência das comunidades rurais em zonas florestais, deve também ser compreendida no contexto da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC) 2020, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2015, de 30 de Julho. Como se pode ler neste documento (itálico meu),

“Os espaços florestais, enquanto principal sequestrador de carbono em Portugal, assumem um papel incontornável na ENAAAC 2020, em particular o seu contributo para atingir a neutralidade carbónica. De acordo com o Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050), aprovado com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2019, de 1 de julho, estima-se que o investimento na floresta para o aumento do sequestro biológico de carbono poderá induzir ganhos superiores a 40 %.

Atingir estas metas implica diminuir a área ardida média anual, através de melhorias na gestão e no ordenamento do território e de práticas agrícolas e silvícolas mais eficientes no uso dos recursos e na gestão de riscos, em particular a sua capacidade de resposta a eventos climáticos cada vez mais adversos e intensos, garantindo a segurança de pessoas e bens, a valorização dos recursos locais e a promoção ativa da biodiversidade.

Estas estratégias assumem particular acuidade nos territórios definidos na primeira revisão do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, aprovada com a Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro, como “territórios de floresta a valorizar”, onde as características físicas (relevo, pobreza dos solos, fragmentação das propriedades), o acentuado despovoamento e o envelhecimento da população, e consequente abandono do modelo agrossilvopastoril, determinam um

³ Cfr. o DL 124/2006, de 28 de Junho (com última alteração pelo DL 14/2019, de 21 de Janeiro).

quadro marcado por extensas áreas de matos e floresta, a sua maioria não gerida. A paisagem, outrora constituída por mosaicos diversos e muito agricultados e pastoreados, que antes circundavam as povoações, e que, em caso de incêndio funcionavam como uma área de proteção das mesmas, passaram a ser ocupados por matos e floresta desordenada, colocando em risco pessoas e bens em caso de incêndios rurais”.

Tendo em mente a pressão das alterações climáticas, com o previsível incremento da frequência e da intensidade de ondas de calor, a Estratégia aponta como objectivo actuar na interface rural-urbano, reduzindo a carga combustível à volta dos aglomerados populacionais mais vulneráveis ou críticos, desígnio que encontra concretização num programa como o “Condomínio de aldeia”.

3. As recomendações do IPCC

Deve ser também assinalado o alinhamento desta iniciativa com as recomendações do International Panel for Climate Change, IPCC. Com efeito, no relatório *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*⁴, de 2012, o IPCC fornece directrizes para integrar a questão das mudanças climáticas na política de gestão da terra. O relatório propõe, entre outras coisas, desenvolver abordagens mais participativas, integrando o conhecimento local e desenvolvendo acções de governação. Também oferece uma abordagem integrada à gestão das mudanças climáticas, a qual pressupõe uma análise do problema através da articulação dos diferentes aspectos da gestão de um determinado território. Para o IPCC, definir uma política de gestão de riscos naturais implica considerar simultaneamente a gestão de ecossistemas e sua restauração, o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, o desenvolvimento de actividades económicas integrando os condicionantes de riscos e a protecção da biodiversidade. Fundamentalmente, isto passa por desenvolver uma

⁴ IPCC, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, FIELD, C.B., et. al. (Eds.), Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/>

abordagem sistémica da gestão de um território. No que se refere mais especificamente à gestão dos riscos naturais, o relatório recomenda ainda a consideração de medidas estruturais de protecção e mitigação dos desafios humanos, tendo em consideração as especificidades e conhecimentos locais.

4. A União Europeia e as ajudas à agricultura (em zonas desfavorecidas; em zonas com objectivos de protecção ambiental)

No Direito da União Europeia, a postura de concessão de ajudas agrícolas a certas regiões para manter a coesão territorial é antiga. Pode começar por assinalar-se a Directiva 75/268/CEE do Conselho, de 28 de Abril, sobre a agricultura de montanha e de certas zonas desfavorecidas, na qual se prevê a atribuição de indemnização anual compensatória pela actividade agrícola em zonas desfavorecidas. De um lado, as zonas agrícolas desfavorecidas compreendem as zonas de montanha nas quais a actividade agrícola é necessária a fim de salvaguardar o espaço natural, nomeadamente por razões de protecção contra a erosão ou para corresponder a necessidades em matéria de tempos livres, bem como outras zonas onde a manutenção de um mínimo de povoamento ou a conservação do espaço natural não são assegurados. De outro lado, as zonas desfavorecidas ameaçadas de despovoamento e nas quais a manutenção do espaço natural é necessária são compostas de territórios agrícolas homogéneos do ponto de vista das condições naturais de produção nas quais se registam: – a presença de terras pouco produtivas, pouco aptas à cultura e à intensificação; – a obtenção de resultados sensivelmente inferiores à média, resultantes da fraca produtividade do meio natural; e – a fraca densidade, ou tendência para a regressão, de uma população dependente de maneira preponderante da actividade agrícola e cuja regressão acelerada poria em causa a viabilidade da zona e o seu povoamento.

Nos termos desta Directiva, sempre que os Estados-membros concedam uma indemnização compensatória, os beneficiários da mesma são os produtores agrícolas que cumpram três pressupostos: quantitativo – explorem pelo menos três hectares de superfície agrícola útil –, qualitativo – se comprometem a prosseguir uma actividade agrícola de acordo com objectivos da directiva –, e temporal – durante pelo menos cinco anos (cfr. o artigo 6º).

O Regulamento 85/797/CEE, de 12 de Março, relativo à melhoria da eficácia das estruturas agrícolas, veio alargar o regime de apoios a outras zonas, independentemente do volume da área da exploração e com três finalidades possíveis (cfr. o artigo 3º):

- a melhoria qualitativa e a reconversão da produção, em função das necessidades do mercado;
- a adaptação da exploração com vista a uma redução dos custos de produção, a uma melhoria das condições de vida e de trabalho ou a realização de economias de energia;
- a protecção e a melhoria do meio ambiente.

Este modelo, na vertente de protecção do ambiente, poderia aproximar-se do programa “Condomínio de aldeia” na medida em que implica transformação de terrenos com vista à geração de maior resiliência climática. Porém, os *19 Agreements* (designação pela qual são conhecidos os contratos que incidem sobre ‘environmentally sensitive areas’, regulados no artigo 19º do Regulamento), envolvendo embora ajuda a agricultores singulares, durante cinco anos, com vista a compensá-los pelos custos ou pela perda de rendimentos que sofreram em razão da opção por soluções de aproveitamento menos intensivo da terra, não pressupõem nem a associação de esforços de vários agricultores, nem a finalidade de transformação de parcelas de solo às alterações climáticas e à defesa contra incêndios. O mesmo é dizer que a figura do “Condomínio de aldeia” constitui uma original solução do Direito português, não tendo nenhum suporte nestes instrumentos de Direito da União Europeia.

5. Dois lugares paralelos

Dizer que o “Condomínio de aldeia” não representa uma tradução de um diploma eurocomunitário não equivale, todavia, a afirmar que, em ordens jurídicas próximas inexistam figuras com objectivos ou resultados similares. Olhemos para França e Espanha.

Em França, existem desde 2003 contratos agrícolas com objectivos ambientais – de algum modo filiados nos *19 Agreements* do Regulamento 797/85 *supra* mencionado. Começaram por se designar “contratos de exploração territorial” e desde 2003 passaram a denominar-se “contratos de agricultura sustentável” (*contrats d’agriculture durable*; cfr. o decreto 2003-675, de 22 de Julho). Estes contratos são celebrados por cinco anos, entre um agricultor/empresa agrícola e o Estado,

com um enquadramento financeiro que comporta prestações financeiras em troca da prossecução de um projeto global elaborado a partir de um diagnóstico das potencialidades da exploração e dos objetivos do agricultor. O projeto integra preocupações agroambientais, territoriais e eventualmente sócio económicas.

O agricultor deve assegurar que vai explorar o terreno durante cinco anos. Durante esse período, deve cumprir as obrigações contratuais, nomeadamente respeitar as prescrições relativas ao bem estar e saúde dos animais e as regras de protecção do ambiente, mormente se o terreno se situar em zona de rede Natura 2000. O contrato pode ser modificado a todo o momento para alteração do estatuto da exploração e alteração dos compromissos, tendo em mente a melhor performance ambiental possível. O incumprimento gera obrigação de devolução das ajudas e penalizações.

Este modelo visa promover a sustentabilidade mas não está ligado à prevenção de fogos florestais. Pode envolver agricultores isolados ou grupos que se associem para esse fim. A localização dos terrenos não se circunscreve às cinturas das povoações, podendo incidir sobre quaisquer terrenos relativamente aos quais se pretenda incrementar práticas mais amigas do ambiente.

Em Espanha, na comunidade autónoma da Andaluzia, criou-se uma *Red de Áreas Pasto-Cortafuegos de Andalucía*. Consiste na promoção de pastoreio controlado de gado para eliminar o combustível vegetal de zonas que servem de corta-fogo e na manutenção de infraestruturas hábeis à prevenção de incêndios florestais. A acção ordenada dos animais, monitorizada por pastores, mantém as áreas limpas e cria descontinuidades entre as massas florestais, essenciais à contenção do fogo. Esta actividade desenrola-se em montes de titularidade pública cuja manutenção através de métodos convencionais resulte onerosa quer em razão da dificuldade de acesso, quer por serem muito pedregosos. As actividades de pastoreio são remuneradas a título de serviços ambientais, com base em contratos anuais com os ganadeiros, tendo em conta o volume de combustível removido pelo gado. A Agência do Meio Ambiente controla o cumprimento dos objectivos estabelecidos e procede aos pagamentos⁵.

⁵ Sobre esta solução, veja-se OLIVERA GARCÍA, R., *et. al.*, «Red de Áreas Pasto-Cortafuegos de Andalucía (RAPCA): el pastoreo controlado como herramienta de prevención de incendios forestales», *Medio Ambiente*, 64, 2010, pp. 22-25, disponível em: <https://digital.csic.es/handle/10261/42949>

Esta solução filia-se na prevenção de incêndios, o que a aproxima do “Condomínio de aldeias”, e envolve remuneração pela actividade de pastoreio realizada com vista ao incremento da segurança. Porém, desenrola-se em terrenos públicos e fora das cinturas urbanas, o que lhe empresta contornos diferenciados.

6. O ‘Condomínio de Aldeias’: pressupostos, actores, acções e condições

O conceito de “Condomínio de aldeia” que resulta do PTP *supra* referido necessita de concretização. Para compreender um pouco melhor os contornos desta figura, deve atentar-se no Aviso nº 10223/2020⁶ (na redacção dada pelo Despacho 7263/2020⁷), no qual se estabelece os requisitos das candidaturas aos apoios do Fundo Ambiental – embora este Aviso não esgote as possibilidades de concretização. Deve sublinhar-se que, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros 49/2020, este é um projecto que deve ser sujeito a um teste de eficácia e viabilidade, pelo que os primeiros Condomínios funcionarão por três anos e após um balanço da experiência, decidir-se-á sobre o seu eventual alargamento. Assim, a análise de aspectos que se segue está condicionada pelo enquadramento dado no Aviso citado, não se excluindo nem que, do ponto de vista espacial, a figura possa ser reproduzida noutras zonas, nem que possa conter outro tipo de acções.

i) Pressupostos

Nos termos do Aviso nº 10223/2020, o estabelecimento de um Condomínio de aldeia está desde logo sujeito a um primeiro *pressuposto espacial* – tratar-se de uma freguesia integrada no Plano de reordenamento e gestão da paisagem (PRGP) da Serra de Monchique e de Silves (Alferce. Marmeleite. Monchique. Silves. São Bartolomeu de Messines. São Marcos da Serra), bem como de um município integrado no Programa de Revitalização do Pinhal Interior (abrangendo localidades dos distritos de Castelo Branco, Coimbra, Leiria e Santarém). Esta circunscrição explica-se tanto em razão do carácter de experiência-piloto, como da vulnerabilidade demonstrada nestas zonas.

⁶ Publicado na II Série do Diário da República nº 132, de 9 de Julho de 2020.

⁷ Publicado na II Série do Diário da República nº 138, de 17 de Julho de 2020.

Em segundo lugar, dentro de cada um destes territórios, os locais elegíveis obedecem a um *pressuposto biofísico*: serem aglomerados populacionais inseridos ou confinantes com espaços florestais, com uma densidade florestal superior a 70% nos 100 metros circundantes ao aglomerado populacional – precisamente, os índices de vulnerabilidade que importa combater.

Um terceiro pressuposto, cumulativo, que poderíamos designar de *pressuposto de eficiência* da figura: cada projeto de “Condomínio de aldeia” deve envolver cada aglomerado populacional numa área situada, no mínimo, em 100 metros – espaço correspondente às faixas de gestão de combustível, aprovadas no âmbito dos PMDFCI (planos municipais de defesa da floresta contra incêndios) – e, no máximo, de até 500 metros (contados desde as habitações que constituem os limites do perímetro da povoação).

ii) Actores

O modelo do “Condomínio de aldeia” conta com dois tipos de actores: os donos dos terrenos integrados nas cinturas das povoações e que necessitam de apoio para reconversão de usos, e as autarquias (freguesias e municípios), quando não forem elas próprias titulares das terras em causa, a título de promotores. A ambos o Aviso denomina de “beneficiários” embora, na verdade, os beneficiários directos das ajudas sejam os primeiros (enquanto proprietários), actuando os segundos na qualidade de agregadores/promotores.

Esta “mediação” (que pode, além de autarquias locais, ser desenvolvida por Comunidades Intermunicipais e Associações de Desenvolvimento Local) constitui um aspecto da maior relevância para garantir a mobilização das gentes. Como se pode ler no Aviso, “Para assegurar a implementação destas estratégias de nível local, garantido a adesão das populações locais, será atribuído às autarquias locais, enquanto estruturas de maior proximidade às pessoas e com maior facilidade de mobilização das comunidades locais, a função de espoletar e dinamizar as iniciativas, identificando e preparando atores coletivos e individuais. Só assim será possível obter um maior envolvimento dos cidadãos, fortalecer relações de confiança e estimular a participação das populações respetivas”.

Estas estruturas asseguram uma abordagem de proximidade e proporcionam apoio à elaboração de candidaturas, operação que, em razão de aspectos técnicos e jurídicos, pode afastar os candidatos mais

intimidados pela burocracia inerente ao procedimento. Assim, a candidatura é apresentada pelos promotores, que se responsabilizam pela distribuição das verbas pelos beneficiários e pela boa execução do plano de acção. Prevê-se, para tanto, a adopção de um regime flexível, nomeadamente por via de contratos-programa firmados entre o Fundo Ambiental e entidades que garantam a execução dos apoios

Os promotores deverão indicar na candidatura quem são os beneficiários/projectos que integram o(s) condomínios para cujo apoio pretendem obter as verbas em jogo. Por seu turno, os beneficiários dos apoios, proprietários integrados em cada projecto de “Condomínio de aldeia” recorrem, de forma agregada e integrada, aos apoios disponibilizados pela entidade promotora. Cada candidatura pode incluir um ou mais “Condomínios”, devendo para cada um apresentar-se um projeto simplificado, identificando os hectares a intervir, as espécies agrícolas/florestais a instalar e as intervenções e infraestruturas a realizar. O limite máximo de apoio a conceder, por cada “Condomínio”, é de 50.000 euros⁸.

O engenho desta solução está em que quanto mais terrenos forem cativados para integrar o projecto, mais coeso ele se torna, maior lote de possibilidades de intervenção propicia e mais força dá à candidatura.

iii) Acções compreendidas

As acções de reconversão abrangidas pelos projectos de “Condomínio de aldeia” previstas no Aviso 10223/2020⁹ conforme a redacção

⁸ O montante a atribuir por candidatura terá por base, nos termos do Aviso, os seguintes critérios:

- i) Número de “Condomínios de Aldeia” integrados no projecto (até 50.000€/condomínio);
- ii) Área de intervenção (hectares);
- iii) Grau de exposição ao risco de incêndio, tendo por base o declive e a densidade florestal nos 100 m à volta dos aglomerados populacionais do «Condomínio de Aldeia»;
- iv) Usos do solo a reconverter (hortícolas, pomares, pastagens, áreas silvopastoris);
- v) Infraestruturas e beneficiações (rede de pontos de água, tais como charcas e represas, embelezamento paisagístico, de facilitação da mobilidade ou de zonas seguras, como clareiras).

⁹ Recorde-se que o carácter experimental deste programa piloto e a sua circunscrição a uma determinada área geográfica determinam o lote de acções possíveis as quais, noutros contextos, poderão variar.

que lhe foi dada pelo Despacho 7263/2020, estão descritas de forma genérica. Assim, há três grupos de objectivos gerais – redução da vulnerabilidade aos fogos; necessidade de introduzir “boas práticas de adaptação às alterações climáticas, com carácter demonstrativo e de replicabilidade”; promoção da adoção de soluções estruturais e de base natural, recorrendo à prestação dos serviços pelos ecossistemas –, cujo cumprimento visa resolver, da melhor forma, a conflitualidade entre a perigosidade de incêndio e os modos de ocupação do solo.

Embora o Aviso descreva as acções a traços bastante largos, apelando à criatividade dos actores, a verdade é que existe um objectivo/acção que surge como inarredável em qualquer caso: a garantia da remoção, total ou parcial, da biomassa florestal através da afectação do solo a usos não florestais, com o propósito de reduzir a extensão da interface urbano-rural directa. Esta prioridade ilustra bem o desígnio fundamental da figura do “condomínio de aldeia” – a defesa contra os fogos – e também a necessidade de criar uma alternativa à via sancionatória da inércia dos proprietários relativamente à limpeza dos terrenos. O “Condomínio” acaba por ser uma metodologia de base voluntária, que permite ultrapassar o eventual imperativo de expropriação de terrenos de cintura urbana para garantir a segurança das comunidades, e alimentada por um incentivo financeiro à reconversão.

Deve chamar-se a atenção para que, havendo alteração dos usos do solo, a avaliação de impacto ambiental poderia ser convocada. No entanto, o facto de as áreas de intervenção serem pequenas (mesmo se considerarmos o contexto total) afastará, em regra, a exigibilidade daquele procedimento – salvo se se tratar de zonas sensíveis, integradas ou não em zona de rede Natura 2000¹⁰.

iv) Condições

O Aviso 10223/2020 prevê a execução completa das acções até 30 de Novembro de 2020. Foram para tanto atribuídos 503.293,84€, tendo sido contempladas todas as onze candidaturas apresentadas¹¹.

¹⁰ Cfr. o DL 151-B/2013, de 31 de Outubro [com última alteração pelo DL 152-B/2017, de 12 de Dezembro, artigo 1º, nº 3, alínea b), e Anexo II, ponto 1., b), c) e d)].

¹¹ Cfr. o Relatório final do Fundo Ambiental, disponível aqui: <https://www.fundoambiental.pt/ficheiros/relatorio-final-do-aviso-n-102232020-pdf.aspx>

A devolução das verbas é a consequência do não cumprimento atempado dos objectivos.

A novidade e o carácter experimental deste programa torna difícil uma análise extensa das suas virtualidades. Arriscarei, no entanto, algumas observações:

1. Constituindo o objectivo fulcral do programa a defesa da comunidade contra incêndios e colocando-se a tónica na limpeza dos terrenos (para posterior reconversão), o calendário parece não ser o melhor. Lançar este Aviso em Julho de 2020, já iniciada a época de incêndios, para total execução de operações até Novembro do mesmo ano, deixará pouca margem aos actores no terreno para dar pleno cumprimento aos objectivos;
2. Além disso, sendo a remoção de biomassa o objectivo primordial mas com vista à reconversão do uso do solo, o prazo de poucos meses de execução parece pouco viável para a consecução do segundo objectivo – afinal, a ideia-chave do “condomínio”. O novo uso pode exigir condições climáticas que não se reúnem em tão pouco tempo, o que deixa os actores reduzidos nas suas opções;
3. Acresce que se a lógica do “condomínio” é promover soluções de continuidade, o financiamento por um ano, sem quaisquer garantias de repetibilidade, pode não ser a melhor forma de impulsionar a mudança¹². Muitos proprietários poderão resistir a abalançar-se a uma alteração profunda do uso dos seus solos por receio de, após esta primeira ajuda, ficarem reféns de uma solução pouco rentável – pelo menos numa fase inicial. Não estou com isto a querer dizer que o programa deveria contemplar subsídios eternos, mas simplesmente a apontar a falha – porventura assumida, por se tratar de uma experiência – de não se impulsionar o pagamento por serviços ambientais. Esse pagamento, que não tem necessariamente de ser suportado pelo Fundo Ambiental – podendo recorrer-se aos Fundos de sustentabilidade municipal criados ao abrigo da Lei 31/2014, de 30 de Maio (cfr. o artigo 62º, nº 4) –,

¹² Note-se que a lógica do Aviso vai no sentido de o financiamento programado ser plurianual – até 2022 –, mas na perspectiva de ampliação do número de projectos abrangidos, não do reforço dos existentes.

poderia constituir uma contrapartida agregada à reconversão dos solos, numa perspectiva mais duradoura. Claro que essa via implicaria identificar que tipo de serviços ambientais podem os recursos prestar em Portugal, tarefa que se vê dificultada pelo facto de se ignorar tais dados, conforme se reconhece na Estratégia para a Biodiversidade 2030, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros 55/2018, de 7 de Maio (cfr. o ponto 4.3.1.).

6.1. Um condomínio atípico

A pergunta que legitimamente pode colocar-se, de um ponto de vista jurídico, é se o “condomínio de aldeia” constitui um verdadeiro condomínio ou se estamos perante uma metáfora. Ora, se atentarmos no regime previsto nos artigos 1414º e seguintes do Código Civil – que disciplinam a propriedade horizontal –, depressa percebemos que a noção de “condomínio” pressupõe a existência de fracções autónomas no seio de um edifício que as envolve e que é também composto de partes comuns. Assim, nos termos do nº 1 do artigo 1420º do mesmo Código, “Cada condómino é proprietário exclusivo da fracção que lhe pertence e comproprietário das partes comuns do edifício”. Acontece que o condomínio de aldeia não contempla partes comuns, uma vez que os proprietários não abrem mão dos seus vínculos nem total nem parcialmente.

Na verdade, o que se “põe em comum”, ou ao serviço da colectividade, é o destino de uso da propriedade. Os proprietários abdicam de uma escolha arbitrária de gestão – ou não gestão – das suas propriedades em troca da adesão um projecto com determinados objectivos e através de específicas actuações, para cujo desenvolvimento recebem financiamento. A alteração de uso pode ser mais ou menos significativa mas sempre envolverá, no mínimo, a limpeza de terrenos abandonados e, no máximo, a desafecção dos solos de um uso florestal e a sua reconversão a outros fins, para criar uma cintura de segurança. Trata-se de uma solução menos onerosa e gravosa do que a expropriação (prevista a respeito das faixas de gestão de combustível, no artigo 14º do DL 124/2006, 28 Junho), e que apela ao espírito comunitário, embora com manutenção do vínculo de propriedade.

7. “Condomínio de aldeia”, função social e função ecológica da propriedade

Descartada a filiação do “condomínio de aldeia” no conceito de “condomínio” ligado ao instituto da propriedade horizontal, julgo que a figura traduz, sim, uma relação com o princípio da função social da propriedade. Este princípio, que a Constituição da República portuguesa implicitamente acolhe¹³, significa, muito resumidamente, que o uso que se faz da propriedade – aqui, rústica – deve ser conforme à ideia de propriedade útil à sociedade. O facto de os proprietários das terras de cintura urbana em zonas florestais serem particularmente responsáveis pela boa manutenção das suas propriedades em nome da segurança colectiva concorre para dar corpo à figura – sendo certo que o facto de a adesão ao programa ser voluntária suaviza bastante a incidência deste princípio (o qual, gradativamente, pode suportar soluções que vão desde a imposição de ónus ao proprietário, passando pelo arrendamento forçado, até à expropriação).

Um desdobramento deste princípio – ou uma qualificação dele – constitui a função *ecológica* da propriedade, uma dimensão que tem consagração específica na Constituição da Colômbia. O “Condomínio de aldeia”, naquilo que envolve de impulso transformativo – para além da segurança, enquanto motor de adaptação da propriedade às alterações climáticas –, poderá ser encarado como uma tradução deste princípio. No entanto, suponho que o programa necessitaria tanto de uma mais clara projecção no médio prazo, como de uma previsão de pagamentos periódicos por serviços ambientais (v.g., custeando a manutenção de espécies não rentáveis ou a perda de rendimento em razão da introdução de certas espécies em desfavor de outras mais resilientes) para se poder considerar (também) uma expressão deste segundo princípio.

Referências Bibliográficas

AMADO GOMES, Carla, «Reflexões a quente sobre o princípio da função social da propriedade», *RMP*, nº 152, 2017, pp. 63-92;

¹³ Sobre este princípio, veja-se AMADO GOMES, Carla, «Reflexões a quente sobre o princípio da função social da propriedade», *RMP*, nº 152, 2017, pp. 63-92.

- IPCC, *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, FIELD, C.B., et. al. (Eds.), Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/managing-the-risks-of-extreme-events-and-disasters-to-advance-climate-change-adaptation/>
- OLIVERA GARCÍA, R., et. al., «Red de Áreas Pasto-Cortafuegos de Andalucía (RAPCA): el pastoreo controlado como herramienta de prevención de incendios forestales», *Medio Ambiente*, 64, 2010, pp.22-25, disponível em: <https://digital.csic.es/handle/10261/42949>