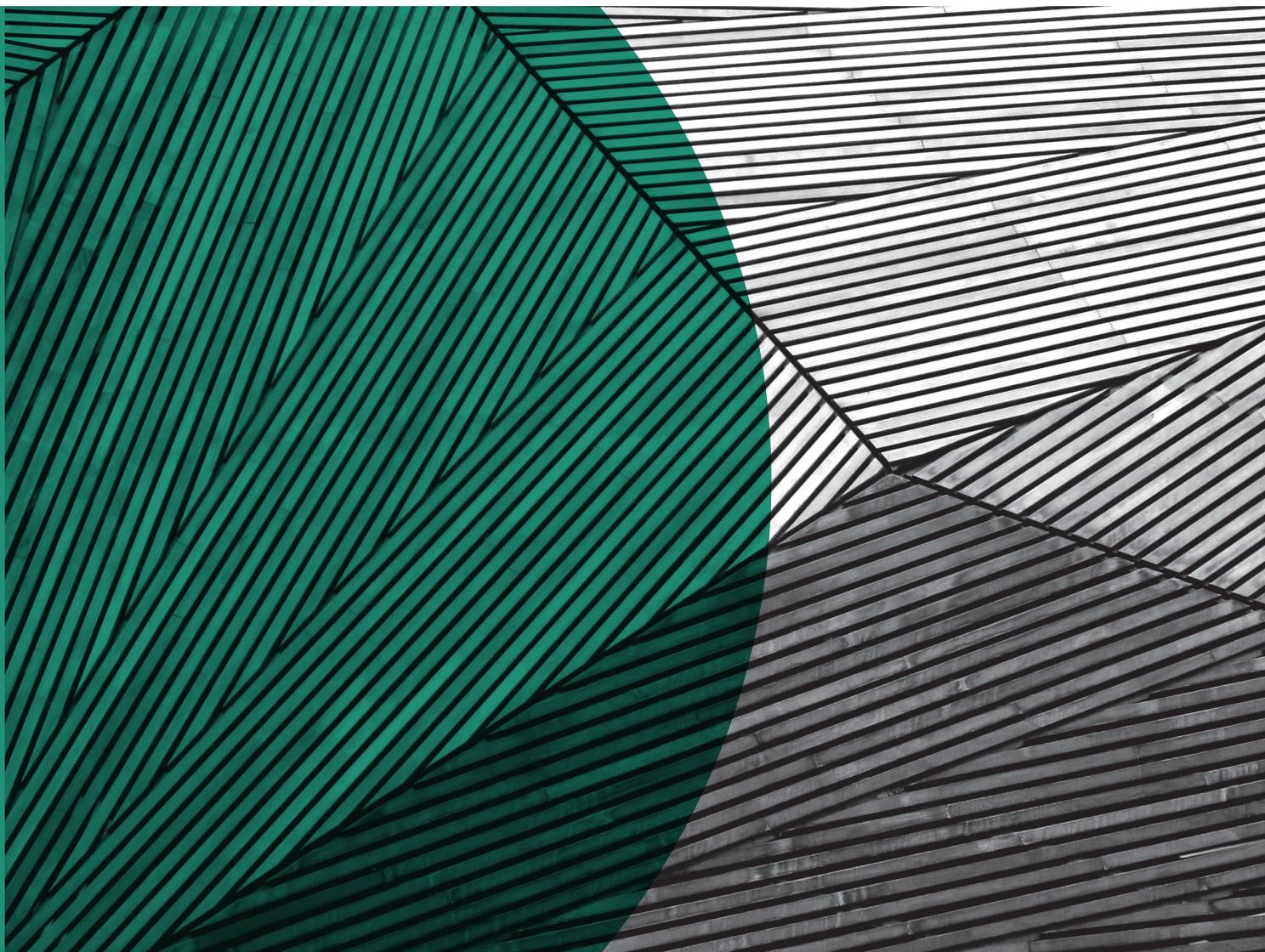


VALORIZAÇÃO DA BIOMASSA: UM CONTRIBUTO PARA A DEFESA DA FLORESTA?

JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA



VALORIZAÇÃO DA BIOMASSA: UM CONTRIBUTO PARA A DEFESA DA FLORESTA?

BIOMASS VALUATION: A CONTRIBUTION TOWARDS WOODLANDS CONSERVATION?

Sumário/Summary

1. A toque de fogo **2.** Perspetiva europeia sobre o aproveitamento da biomassa **3.** A visão nacional **4.** Regime jurídico da valorização energética da biomassa florestal **4.** Defender sem destruir.

1. Running on fire. 2. A brief european's point of view on the biomass valuation 3. The national point of view 4. Legal regulations on woodlands biomass energy valuation 5. Defending without destroying.

Abstract

A maior frequência mas sobretudo a maior gravidade dos efeitos dos fogos florestais ocorridos nos últimos anos em Portugal, obrigou o legislador a rever o modelo jurídico de defesa da floresta contra os incêndios vigente desde 2006. Acentuando a vertente da prevenção, uma das primeiras providências legislativas de estímulo à diminuição da carga combustível da floresta consta do Decreto-lei n.º 64/2017, de 12 de junho, que define um regime especial e extraordinário para a instalação por municípios, comunidades intermunicipais e associações de municípios de fins específicos, de novas centrais de valorização energética de biomassa. O presente texto analisa o alcance e os limites deste regime do ponto de vista da defesa da floresta, do alinhamento com a política europeia de promoção de energias de fonte renovável, mas também a necessidade de afastar a ameaça

que a produção de eletricidade em centrais a biomassa pode significar para a biodiversidade e para a integridade biofísica dos solos.

The increase in frequency and especially the greater severity of the effects of forest fires which occurred in Portugal in these past years have compelled the legislator to review the legal framework of woodlands conservation against fires, set in place since 2006. Enhancing the prevention strand, one of the first legislative measures destined to decrease the stimulation of forest fire fuel mass is found within Decree-Law n.º 64/2017 of the 12th of June, which defines a special and extraordinary regulation for the installation of new power plants which harvest biomass energy by the local authorities and their associations. This article analyses the reach and limits of this regulation on woodlands conservation and its alignment with European policies on renewable energies, as well as the need to fend off the threat that the production of electricity by biomass power plants may represent to biodiversity and the biophysical integrity of the soils.

Palavras-chave/Keywords

Floresta/Woodlands

Energia/Energy

Biomassa/Biomass

Incêndios/Fires

Ambiente/Environment

1. A toque de fogo

Corria o ano de 2006. Entre a proclamação de uma nova era no que à proteção da floresta diz respeito e promessas de mudança de paradigma, o Governo de então declarava, no Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, a falência do modelo que vigorara entre 1997-2003. Neste instrumento, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º

85/2006¹, lê-se o seguinte: “A acentuada vulnerabilidade do sistema às variações climáticas, associada ao agravamento dos problemas estruturais, traduziram-se no colapso do modelo. Entre junho e setembro de 2003, morreram 20 pessoas. Foram destruídas 500 habitações e arderam mais de 280.000 *ha* de floresta de sobreiro, azinho, pinho e eucalipto (áreas maioritariamente com gestão florestal) e 170.000 *ha* de matagais. Os incêndios que eram florestais desceram o monte, queimaram os campos abandonados em redor das aldeias e destruíram as casas e infraestruturas, onde as silvas e os matos atingiam praticamente a altura dos telhados. O problema adquiriu uma dimensão de proteção civil e de segurança nacional.”. Esta visão haveria de ser confirmada na Estratégia Nacional para as Florestas, também aprovada nesse ano através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro.

A contabilidade da área florestal ardida em 2016 na chamada “época de incêndios” ao registar mais de 160.000 *ha* percorridos pelo fogo após os 19.488 *ha* ardidos em 2015 e os 63.855 *ha* em 2016², parecia prenunciar a tragédia de 2017. Os dados ainda provisórios relativamente a 2017 apontam para mais de 440.000 *ha* de espaços florestais consumidos pelas chamas. Muitos milhões de euros perdidos, economias familiares e locais desfeitas. E, pior do que isso, mais de uma centena de vítimas mortais somente em dois incêndios florestais, centenas de feridos³. Os incêndios florestais desceram os montes mas não se quedaram pela proximidade das aldeias nem se limitaram, como em 2003, a queimar o coberto vegetal dos terrenos agrícolas abandonados. Desta vez os fogos consumiram habitações, colheitas, animais, indústrias, empregos, vidas. Do muito que se comentou, se escreveu, dos relatórios e avaliações políticas e técnicas, um denominador comum sobressai: a mudança de paradigma que se pretendeu em 2006, que no essencial das suas proposições se manteve na Estratégia Nacional das Florestas aprovada já em 2015 pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015⁴, foi uma mudança falhada ao não se concentrar na

¹ DR, Iª Série, de 26 de maio

² V. <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/relat/rel-if>

³ V. <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/relat/rel-if>

⁴ I.ª Série do DR de 4 de fevereiro

prevenção do risco, optando pela prevalência do combate ao fogo declarado sobre as cautelas, incapaz de promover ou estimular, entre outras medidas de consensual relevância, a remoção da carga combustível acumulada e dos excedentes florestais. Mudança demonstradamente falhada também nos aspetos operacionais do combate aos incêndios florestais e ainda na resposta que o Direito não deu a um flagelo cíclico que desde o princípio do século tinha já ceifado a vida a mais de uma centena de pessoas, destruído economias e provocado impactos significativos sobre o meio ambiente, pela conseqüente diminuição da capacidade de absorção de CO₂, perda de biodiversidade, erosão de solos ou na alteração radical da paisagem.

Por isso, em 2017 não foi preciso que o legislador declarasse a falência do modelo de 2006 como o tinha feito nesse ano em relação ao historicamente vigente. Os factos demonstraram dramaticamente que outras respostas eram necessárias, designadamente um quadro jurídico precaucional perante as evidências das alterações do clima e a estrutura e composição da floresta portuguesa.

Sinal da emergência de um novo quadro legal para a floresta foi dado antes das tragédias do estio e do outono de 2017, com a publicação do Decreto-lei n.º 64/2017, de 12 de junho, sobre o aproveitamento e valorização da biomassa florestal, um dos diplomas do chamado “pacote florestal” que o Governo houvera colocado em discussão pública no final de 2016.

2. Uma sumária perspetiva europeia sobre o aproveitamento da biomassa

Na primeira década do século, as instituições europeias mobilizaram-se no sentido promover a redução da dependência da Europa da energia importada a par do propósito de aperfeiçoamento do processo de descarbonização a que se comprometeu ao assinar o Protocolo de Quioto. Entre os vários papéis preparatórios de atos jurídicos comunitários que viriam a ser aprovados (em especial, a Diretiva 2009/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho), merece destaque o Plano de Ação Biomassa que a Comissão aprovou em 2005

(COM (2005) 628 final)⁵. A presidir à estratégia europeia aí desenhada está, na essência, o objetivo de aumentar a taxa de cobertura das necessidades energéticas da U.E. através da valorização energética da biomassa, incluindo a biomassa florestal, no quadro de aposta na produção de energia a partir de fontes renováveis, taxa que por essa altura se situava nos 4%. A avaliação dos impactos socio-ambientais derivados do incremento da produção de energia à custa da biomassa, permitia antever um efeito favorável sobre o meio ambiente, por via da redução de gases com efeito de estufa, em 209 milhões de toneladas de CO₂ por ano, a criação no espaço europeu de 250000 a 300000 postos de trabalho diretos situados fundamentalmente em zonas rurais e uma redução dos preços do petróleo e derivados obtida por efeito da redução da procura destes produtos⁶. A suposta neutralidade da queima de biomassa em matéria de emissões de CO₂, levou a Comissão a encorajar os Estados a fomentar a sua utilização no aquecimento, afigurando-se, no que às metas definidas para a produção de energia a partir de fontes renováveis diz respeito, ser “impossível alcançar esses objetivos sem uma maior utilização da biomassa.”⁷.

A observação dos fundamentos destas perspetivas da U.E. expressas nos documentos estratégicos que se referem à valorização da biomassa, permite concluir que a política europeia neste domínio não assenta em preocupações primárias de defesa da floresta mas sim no contributo para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e na maior autonomia energética em relação a regiões e países terceiros. O que aliás se entende se se pensar que o potencial destrutivo dos fogos é um problema sentido sobretudo no sul da Europa, sendo que as políticas comunitárias que se referem à energia e, em boa parte, ao ambiente, refletem preocupações dominantes no norte e no centro europeus. Não obstante, a importância ambiental e económica que a floresta tem nessa geografia, o clima menos favorável à ignição fácil, mas também fatores como o tipo de coberto vegetal e de espécies arbóreas e a estrutura da propriedade florestal, contribuem para que a problemática dos

⁵ <https://www.eea.europa.eu/policy-documents/com-2005-628-final.-biomass>

⁶ COM (2005) 628 FINAL, 6

⁷ *Idem*, 9

fogos, e, neste âmbito, da libertação dos excedentes de matéria combustível, não assuma, nem de perto nem de longe, o dramatismo vivido em cada estio nos Estados do mediterrâneo.

3. A visão nacional

Como na breve nota introdutória se referiu, quer o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios de 2006, quer a Estratégia Nacional para as Florestas desse mesmo ano, sublinharam a importância da recolha da biomassa florestal na proteção da floresta, contribuindo para a diminuição do risco de incêndios florestais, agravado pelas alterações climáticas que tendem a provocar períodos mais extensos de seca, e, por conseguinte, grandes acumulações de combustível em zonas rurais.

A esta visão consensual no discurso político e nas estratégias aprovadas pelos diversos governos, juntam-se os objetivos alinhados com as metas europeias no que respeita ao aumento da autonomia energética à custa das fontes renováveis. Em 2010, o Governo português aprovou a estratégia para a energia até 2020⁸, definindo aí como objetivo para este horizonte temporal uma redução para 74% da dependência energética face ao exterior (uma economia equivalente ao valor da importação anual de 60 milhões de barris de petróleo). Objetivo que deverá ser cumprido através da produção de 60% da eletricidade e 31% do consumo final com origem em fontes renováveis, entre elas, a gerada pelo aproveitamento da biomassa. Esta opção política viu-se recentemente reafirmada na atualização do PNAER – Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis⁹, na criação de uma rede descentralizada de centrais de biomassa e no consequente reforço da potência instalada, estimando-se um contributo da biomassa sólida, em 2020, de 4306 GWh¹⁰. A ambição - que hoje se mostra inalcançável uma vez que em boa parte se malogrou a intenção de licenciar

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2010, de 15 de abril.

⁹ Aprovado, com o PNAEE – Plano Nacional para a Eficiência Energética, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2013, de 10 de abril.

¹⁰ Segundo os dados do PNAER, em 2005 a produção de eletricidade à custa do aproveitamento da biomassa sólida era somente de 934 GWh

novas centrais de biomassa a investidores privados por falta de interesse destes¹¹ - era então a de instalar em 2020 uma capacidade produtiva de 796 MW à custa da biomassa florestal, em cogeração e centrais dedicadas¹².

4. Regime jurídico da valorização energética da biomassa florestal

As estratégias definidas para defesa da floresta contra incêndios e para reforço da quota de energias renováveis no total da produção e consumo nacionais deram sequência às medidas aprovadas pelos últimos governos, apoiados em distintas maiorias parlamentares, no sentido de estimular o aproveitamento da biomassa para, no quadro do Sistema Elétrico de Serviço Público, garantir o abastecimento das centrais dedicadas previstas no Decreto-lei n.º 5/2011, de 10 de janeiro. Este diploma determinou também que a produção de eletricidade por esta via seria objeto de incentivos à venda¹³, condicionados, porém, à observância de um conjunto de medidas enunciadas no artigo 3.º, n.º 2. Assume particular relevo o cumprimento dos seguintes deveres pelos promotores das centrais dedicadas:

- (i) Organização e manutenção de um sistema que permita a identificação das fontes de aproveitamento e consumo das centrais através da caracterização do material biológico sujeito ao processo de valorização energética.
- (ii) Elaboração e apresentação ao Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas de um plano de aprovisionamento num horizonte de 10 anos, com a participação das

¹¹ Os concursos públicos lançados em 2006 destinados à construção e exploração de centrais dedicadas a biomassa florestal residual, correspondendo no total a 100 MW, culminaram com a atribuição de licenças para a produção, somente, de 50% desse valor.

¹² No ano da aprovação da Estratégia, essa capacidade era de 662 MW.

¹³ Em coerência com o que, em geral, se previa no artigo 18.º das Bases Gerais de Organização e Funcionamento do Sistema Elétrico Nacional definidas pelo Decreto-lei n.º 29/2006, de 15 de fevereiro. A versão vigente das Bases Gerais, resultante das alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 45-A/2012, de 8 de outubro, dispõe no n.º 1 do artigo 18.º que “considera-se produção em regime especial a atividade de produção sujeita a regimes jurídicos especiais, tais como a produção de eletricidade através da cogeração e de recursos endógenos, renováveis e não renováveis, a microprodução, a miniprodução e a produção sem injeção de potência na rede, bem como a produção de eletricidade através de recursos endógenos, renováveis e não renováveis não sujeita a regime jurídico especial”. Quanto aos estímulos, o n.º 2 determina que “a produção em regime especial pode beneficiar de incentivos à utilização de recursos endógenos renováveis ou à promoção da eficiência energética através da produção combinada de calor e eletricidade, nos termos e pelo período estabelecido na lei”.

associações de produtores florestais e das autarquias locais, de modo a que as necessidades das centrais fossem garantidas em 30% por biomassa de origem florestal. Para melhor compreender o regime definido pelo Decreto-lei n.º 5/2011, de 10 de janeiro, importa atender às medidas a empreender no sentido de impulsionar a valorização energética da biomassa, mas também dos limites a observar segundo a enunciação feita na Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2010, de 3 de novembro. Nesse ato anuncia-se que a viabilidade das centrais dedicadas dependerá sempre de outros recursos que não os oriundos da limpeza das florestas. O Governo afirma aí, claramente, que “através da plantação de culturas dedicadas, ou sejam, de árvores e arbustos com características de crescimento rápido que permitam alimentar estas centrais, espera-se que até 2020 30% do abastecimento das necessidades de biomassa da unidade industrial sejam alimentadas diretamente por estas culturas, a desenvolver especificamente para esse fim e com o apoio dessas unidades”. Isto é, a opção política vertida no diploma de 2011 que define o essencial do regime jurídico da valorização da biomassa já não assenta na visão primeva, utópica, da sustentabilidade das centrais de produção de eletricidade exclusivamente à custa da biomassa florestal. Ainda que se insista na ideia de que “dado que os restos florestais resultantes da limpeza das florestas e matas constituem uma das matérias-primas essenciais destas centrais de energia, visa-se dinamizar as operações de limpeza dessas áreas, contribuindo de forma significativa para a prevenção de fogos florestais, através da recolha destes detritos florestais como fonte de alimentação das centrais”. Mas a verdade é que o objetivo declarado pelo legislador de contribuir para a diminuição da fatura energética através do aproveitamento do material biológico só será passível de ser atingido se, para além da biomassa florestal residual, nas contas do plano provisional de abastecimento, entrar, em percentagem substancial, material proveniente das atividades agrícola e agroindustrial, de resíduos, e das referidas culturas energéticas dedicadas¹⁴. O que significa que, para lá das conveniências políticas do momento

¹⁴ V. artigo 2.º, n.º 2. Entende-se por culturas energéticas “as culturas florestais de rápido crescimento, cuja produção e respetiva silvicultura preveja rotações inferiores ou iguais a seis anos e cuja transformação industrial seja dedicada à produção de energia elétrica ou térmica” (n.º 3).

que influenciam o discurso fundamentador das providências legislativas, sem desmerecer do contributo que as centrais de biomassa possam dar na prevenção dos incêndios consumindo resíduos florestais estimulando à limpeza de áreas florestais e matos, o que está primariamente em causa é o cumprimento das metas e objetivos de política energética, em linha com o que vimos ser a preocupação dominante e transversal aos atos políticos e normativos da U.E. sobre a matéria. Sendo que, para o cumprimento dessas metas, se torna essencial garantir a viabilidade económica das centrais.

A relação mais estreita entre a medida preconizada no Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios de 2006 e as opções fundamentais da política energética vem estabelecida no recente Decreto-lei n.º 64/2017, de 12 de junho. Este diploma não revoga nem substitui o quadro normativo instituído pelo diploma de 2011. Na definição do seu objeto e âmbito, expressa-se que os aspetos inovatórios constituem “regime especial e extraordinário” – logo, conjuntural e provisório - para a instalação e exploração de novas centrais de valorização de biomassa por municípios, comunidades intermunicipais ou por associações de municípios de fins específicos¹⁵, criando para o efeito um quadro de medidas de apoio e incentivo, com o objetivo qualificado de “fundamental” da “defesa da floresta, do ordenamento e preservação florestais e do combate aos incêndios.” (v. artigo 1.º n.º 1).

Entre as inovações encontram-se os critérios de localização das novas centrais de biomassa a atribuir aos municípios ou a entidades por eles integradas. De acordo com o artigo 3.º, as centrais de biomassa serão instaladas nos territórios dos municípios determinados em portaria

¹⁵ Para lá da emergência de medidas efetivas com vista a diminuir o potencial ignífero das florestas, é indisfarçável que esta solução é consequência do insucesso dos estímulos para o investimento privado em novas centrais dedicadas. Como se referiu, do total da potência oferecida ao mercado de acordo com o quadro legal de 2011, correspondente a uma injeção na rede de 100 MW, só foram atribuídas licenças para 50% dessa potência. A *municipalização* operada pelo regime especial e transitório instituído pelo Decreto-lei n.º 64/2017 vai assim traduzir-se na assunção do risco de perdas e a consequente repercussão nos orçamentos municipais de eventuais défices no quadro apertado e rígido das finanças locais. Quer-se crer que este aspeto terá sido devidamente analisado no âmbito de uma análise custo-benefício da opção por colocar na responsabilidade do setor público local o risco do investimento e a exploração de infraestruturas que não interessaram à iniciativa privada. E que nessa análise tenha sido ponderado outro risco, o risco da sobre-exploração da floresta ou de culturas energéticas e ameaça que pode representar para a conservação da natureza, da biodiversidade e para a sustentabilidade territorial, aspeto a que se refere o derradeiro ponto deste texto.

dos membros do governo responsáveis pelas áreas da proteção civil, das autarquias locais, do ambiente e da floresta, tomando em consideração:

- (i) A proximidade de zonas críticas de incêndio¹⁶ ou com povoamentos florestais;
- (ii) A existência de capacidade de receção de potência nas redes elétricas;
- (iii) A proximidade a outras centrais a biomassa ou industriais de fileira florestal que sejam consumidoras de biomassa das florestas;
- (iv) A possibilidade de implementação das centrais ser feita em parques industriais, áreas de localização empresarial ou outras áreas que potenciam o aproveitamento da energia produzida.

A solução consagrada pelo legislador de 2017 e considerada *especial e extraordinária*, não afasta o regime geral desenhado em 2011 atrás sumariamente caracterizado. Embora anunciada como parte do “pacote” de medidas destinadas a reforçar os mecanismos de proteção da floresta, na verdade o Decreto-lei n.º 64/2017 assenta nas mesmas preocupações de sustentabilidade do negócio da produção energética que caracterizam a política europeia e a estratégia nacional para a energia, designadamente ao não afastar o recurso ao produto de culturas energéticas, isto é, às culturas florestais de rápido crescimento, cuja produção e respetiva silvicultura preveja rotações inferiores a seis anos.

Esta opção transporta em si mesmo o risco de se secundarizar o contributo que a valorização da biomassa pode dar na gestão sustentável da floresta se, verificando-se uma exploração recorrentemente deficitária das centrais, para evitar a oneração excessiva do erário municipal (no caso das unidades atribuídas aos municípios no âmbito do diploma em exame) se tornarem providências para baixar o custo da produção. Neste hipotético cenário, caso venha a existir necessidade de inverter desequilíbrios na exploração das centrais a biomassa, será difícil resistir a soluções como o alargamento das áreas de recolha, a utilização de cobertos florestais não excedentários ou o recurso massivo a culturas de crescimento rápido. Estas

¹⁶ São *zonas críticas de incêndio* as como tal definidas no artigo 6.º do Decreto-lei n.º 124/2006, de 28 de junho (na redação dada pelos Decreto-lei n.ºs 15/2009 de 14 de janeiro, 17/2009, de 14 de janeiro, 114/2011, de 30 de novembro e 83/2014, de 23 de maio).

situações, que não encontram no regime jurídico cabal resposta, motivam maior preocupação quando na ponderação não pode deixar de se considerar o reforço dos poderes dos municípios no que à gestão dos espaços florestais diz respeito, previsto na projetada reforma da floresta. Note-se que é sobre os municípios que recai o ónus de uma exploração económica e financeiramente equilibrada das novas centrais de valorização energética da biomassa pelo que o recurso a soluções ambientalmente insustentáveis constitui um risco não imaginário.

Como se verá adiante, o regime jurídico em análise não contempla remédio eficaz para os balanços desequilibrados dos interesses públicos em presença, embora não seja, a nosso ver, particularmente complexo encontrá-lo. Mas à falta de adequadas vinculações jurídicas que impeçam que as deseconomias sejam recuperadas à custa do sacrifício de uma gestão sustentável do território, junta-se a fraqueza dos estímulos que o novo diploma consagra. Como é sabido, a atual conjuntura não é favorável a um alargamento dos benefícios à produção de eletricidade em regime especial. Ora, as medidas de estímulo previstas apontam na direção de uma garantia de preço à eletricidade injetada na rede, sendo de esperar que em breve os preços se aproximem dos valores fixados pelo mercado da eletricidade. Justificava-se, pois, atentos os interesses em causa, ir além desta estreita pauta de apoios à sustentabilidade das explorações pela via da subsidiação à produção. Nada, do nosso ponto de vista, obstaria a medidas de natureza fiscal consagrando taxas reduzidas de IVA nas transações do produto resultante da limpeza das áreas de mato e floresta pelos pequenos proprietários florestais; ou, em relação à tributação dos resultados da atividade das centrais, desonerando o encargo fiscal em situações em que os réditos fossem investidos na modernização tecnológica com vista à maior eficiência na valorização energética da biomassa.

5. Defender sem destruir

Os limites ao recurso à biomassa florestal para a prossecução do duplo objetivo de uma menor dependência energética e da defesa da floresta contra incêndios libertando-a de carga

combustível podem resultar de outros fatores que não só o risco da insustentabilidade do negócio. É que o aproveitamento do resíduo florestal pode constituir, se não for convenientemente planeado e atentamente regulado, encargo ambiental intolerável, sobretudo pelos impactos predatórios da diversidade biológica presente nos matos e áreas florestais.

Fazem aqui pleno sentido as advertências da Professora Carla Amado Gomes a propósito do caso paralelo dos biocombustíveis: “A reconversão energética não só se agiganta em custos financeiros, como se avoluma em impactos sociais e ambientais. Por outro lado, cumpre sublinhar que estas novas fontes de energia são devoradoras de espaço (...) e não são inócuas nem do ponto de vista ambiental nem do ponto de vista social (v.g. os debates em torno dos impactos das torres eólicas, das barragens, da cultura intensiva de milho para produção de biodiesel, dos parques solares em *habitats* frágeis)”¹⁷.

No caso do aproveitamento da biomassa não basta afirmar-se a neutralidade da sua queima em termos de emissões de CO₂¹⁸ para afastar as preocupações de um legislador fiel ao desiderato constitucional impresso no artigo 66.º da nossa Lei Fundamental. E muito menos constitui alibi para uma menor exigência na avaliação de impactos ambientais em comparação com outras atividades que se afiguram potencialmente menos ameaçadores da biodiversidade. O que significa que as políticas públicas que têm a floresta por objeto, bem como os seus influxos no Direito, não podem deixar atender aos interesses públicos de primeira grandeza como são a proteção da biodiversidade e a conservação do solo. Se assim não for, a intenção de aumentar a resiliência do território e de reduzir fortemente as incidências dos incêndios florestais poderá ter um preço superior ao ganho obtido com a valorização da biomassa, mesmo considerando o papel que desempenha no aliviar de carga combustível do solo florestal. Obrigar a uma gestão equilibrada dos interesses públicos

¹⁷ C. AMADO GOMES, «Os biocombustíveis na União Europeia», in C. AMADO GOMES e T. ANTUNES (coord.), *Actas do Colóquio Ambiente e Energia*, FDL-ICJP, Lisboa, 2011, p. 106.

¹⁸ Neutralidade não significa ausência de emissões. Significa que, da utilização da biomassa como combustível, ao contrário do que acontece com o recurso ao carvão para geração de eletricidade, não resulta aumento das emissões de gases com efeito de estufa, especialmente CO₂. A libertação de CO₂ na queima equivale à quantidade de CO₂ suprimida da atmosfera durante o crescimento das plantas.

envolvidos é, pois, condição para evitar o paradoxo que constituirá proteger a floresta à custa da destruição do património genético que nela se acolhe.

É certo que quer o Decreto-lei n.º 5/2011, de 10 de janeiro, quer o recente Decreto-lei n.º 64/2017, de 12 de junho, não ignoram esta problemática ao estabelecerem os já referidos deveres especiais de informação por parte dos operadores, a necessidade de planeamento de *stocks* revelando a origem do combustível, a definição de critérios para a instalação de centrais, para além dos mecanismos de controlo e fiscalização previstos no artigo 7.º do último destes diplomas. Mas a história de insucessos recentes no que às políticas públicas de conservação da natureza respeita (pense-se nas consequências da opção pela construção de algumas barragens em áreas ambientalmente sensíveis do ponto de vista da conservação da natureza) ensina que as boas intenções, e muitas vezes os mecanismos abstratamente suficientes para balancear todos os valores e bens públicos envolvidos, cedem perante a impiedosa lógica da sustentabilidade do negócio. E mesmo quando o negócio ocorre no âmbito da esfera pública – como é o caso do regime excecional instituído pelo Decreto-lei n.º 64/2017 –, não escapa ao império das restrições financeiras. No caso objeto desta breve análise, ainda que se reconheça que o regime jurídico analisado seja produto da conjuntura e da emergência de tudo fazer para evitar a repetição dos efeitos devastadores dos fogos florestais, as duas décadas volvidas sobre a aposta no aproveitamento da biomassa representam tempo mais do que suficiente para afastar os riscos que advêm de uma utilização excessiva e desregada de cobertos vegetais ou da necessidade de alargar as áreas destinadas às culturas energéticas florestais de crescimento rápido, substitutivas de *habitats* relevantes. Por isso, quando as circunstâncias permitirem o regresso à normalidade e deixar de se fazer sentir a necessidade de um regime excecional e extraordinário, será recomendável que, em complemento dos critérios de localização de novas centrais a biomassa, a lei venha a definir áreas de exclusão territorial, delimitadas em virtude das características biofísicas, da proteção do solo contra a erosão e da conclusão do ciclo de nutrientes.

Perguntar-se-á se, na ausência dessas vinculações nos diplomas, podem os referidos valores ambientais encontrar guarida nos instrumentos previstos no artigo 3.º n.º 2 do Decreto-lei n.º

5/2011 que visam a identificação das fontes de aproveitamento e consumos das centrais através da caracterização do material biológico sujeito ao processo de valorização energética e da exigência de um plano de aprovisionamento a 10 anos. Admitimos que a resposta deva ser positiva, pese embora a manifesta insuficiência das garantias quando ficam em exclusivo dependentes da proficiência dos decisores. Por isso, a nossa preferência, para um modelo no qual o Direito, mais do que a vontade e a capacidade dos decisores, defina as fronteiras com clareza, através de normas que não esquecendo a necessária sustentabilidade económica das unidades produtivas e de toda a importante atividade a montante da queima, procure conciliar essa necessidade com o interesse público de defesa da diversidade biológica. Para isso, nem é de exigir ao legislador grande imaginação, bastando que preveja, no quadro da disciplina jurídica dos instrumentos de gestão territorial, um programa sectorial no qual sejam obrigatoriamente ponderados todos os valores em presença, acompanhado de uma avaliação ambiental estratégica que balizaria as decisões críticas de localização das centrais.

JOSÉ MÁRIO FERREIRA DE ALMEIDA *

* Advogado Especialista em Direito Administrativo
Senior Partner da FALM – Ferreira de Almeida, Luciano Marcos e Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL