



territorium • 26(II)

REVISTA INTERNACIONAL DE RISCOS | INTERNATIONAL JOURNAL OF RISKS

INCÊNDIOS FLORESTAIS NO RESCALDO DE 2017

Imprensa da Universidade de Coimbra
Associação Portuguesa de Riscos, Prevenção e Segurança

2019



RISCOS



ENCRUZILHADA 2017 - NO ARREIMATE DOS INCÊNDIOS - DINÂMICAS E POLÍTICAS*

CROSSROADS 2017 - AT THE END OF THE FIRES - DYNAMICS AND POLICIES

7

Paulo Mateus

Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (Portugal)
ORCID 0000-0003-3294-7699 paulo.mateus@agif.pt

RESUMO

A política de incêndios seguida em Portugal reflete a tendência da evolução da área ardida nos últimos 50 anos, com o crescente poder devastador dos incêndios, demasiadas vezes associados à perda de vidas humanas e a prejuízos socio-económico-ambientais incalculáveis.

Na década de 80 do século XX foi iniciado o ciclo de reforço dos meios de extinção aos incêndios florestais em detrimento da sua prevenção. A Lei de Bases da Política Florestal publicada em 1996 veio dar um sinal de reorientação das políticas, porém o pendor de reforço do combate manteve-se.

Na resposta de emergência aos grandes incêndios ocorridos em 2003, o período 2004 a 2008 constituiu uma “bolha” experimental da “economia da prevenção”, mas o peso do paradigma de reforço da proteção civil não contrariou o contexto de abandono agrário e ignorou a acumulação de elevadas cargas de combustível na paisagem.

O ano fatídico de 2017 abre espaço para uma nova possibilidade de desenvolvimento harmonioso dos espaços rurais, com a integração inteligente das atividades e potencialidades existentes nos territórios. A administração do Estado deve evoluir contrariando a tendência da repetição de rotinas. A resistência à mudança é natural, mas é preciso encarar com seriedade a necessária transformação das entidades responsáveis pelo Sistema.

Palavras-chave: Políticas, dinâmica, gestão, prevenção, combate, fogo, incêndios, organizações, transformação, sistema, cooperação, integração.

ABSTRACT

The fire policy followed in Portugal reflects the tendency of the burned area in the last 50 years, with the increasingly devastating power of the fires, all too often associated with the loss of human life and incalculable socio-economic-environmental damage.

The 1980s saw the start of the cycle of strengthening firefighting resources to the detriment of fire prevention. The Lei de Bases da Política Florestal [Forest Policy Law] published in 1996 signalled a change in policy, but the tendency to reinforce firefighting remained.

In the emergency response to the major fires in 2003, the period from 2004 to 2008 was an experimental “bubble” of the “economy of prevention”, but the weight of the civil protection reinforcement paradigm did not challenge the context of agrarian abandonment and ignored accumulation high loads of fuel in the landscape.

The fateful year of 2017 has paved the way for a new possibility to develop rural spaces harmoniously, with the intelligent integration of activities and potentialities in these areas. Government agencies must combat the tendency to repeat routines. Resistance to change is natural, but the need to change the entities responsible for the system must be taken seriously.

Keywords: Policies, dynamics, management, prevention, combat, fire, fires, organizations, change, system, cooperation, integration.

* O texto deste artigo foi submetido em 26-09-2018, sujeito a revisão por pares a 15-10-2018 e aceite para publicação em 14-11-2018.

Este artigo é parte integrante da Revista *Territorium*, n.º 26 (II), 2019, © Riscos, ISSN: 0872-8941.

Introdução

A cada década que passa os grandes incêndios são maiores e mais frequentes. A evolução da área ardida nos últimos 50 anos é questão central do problema dos incêndios florestais em Portugal. Os incêndios têm um crescente poder devastador e estão demasiadas vezes associados à insuportável perda de vidas humanas e a prejuízos socio-económico-ambientais incalculáveis. Esta progressão é, em grande medida, um resultado direto da dinâmica da sociedade portuguesa, que tem conduzido ao abandono agrário e à acumulação de grandes e contínuas cargas de combustível nas paisagens rurais. Se se mantiver este pendor, mesmo sem juntar à equação as alterações climáticas, na próxima década os incêndios rurais assumirão novamente uma dimensão sem precedentes com consequências gravíssimas. A política de incêndios seguida em Portugal, pelo menos desde a década de 70 do século passado, reflete bem esta tendência. Para mudar esta propensão é preciso compreender as políticas que foram definidas e a forma como foram seguidas.

Neste artigo faz-se uma descrição não exaustiva da evolução das principais leis e das transformações nas organizações estatais encarregues da temática dos incêndios. Em seguida, tendo em conta e discutindo a história descrita, fazem-se apontamentos e alertas que podem ter utilidade como orientação para o presente/futuro. Finalmente, em jeito de conclusão e focadas no momento presente, que é de encruzilhada depois do ano 2017 (fot. 1), em que arderam em Portugal cerca de meio milhão de hectares, com o dramático impacto, e que não poderá ser esquecido, da existência de vítimas mortais, uma vez que nos incêndios de Pedrogão Grande pereceram 64 pessoas e nos incêndios de outubro, o número de vítimas atingiu 48 cidadãos (*In Relatório da Comissão Técnica Independente, março de 2018*), definem-se três ideias de força que podem, segundo o autor, ajudar a direcionar o novo Sistema de Gestão de Fogos Rurais.



Fot. 1 - Eucaliptos com o tronco de cor alaranjada - severidade do fogo muito elevada. EN 236-1, Pedrogão Grande (10/08/2017).

Photo 1 - Eucalyptus with orange coloured trunk - fire severity very high. EN 236-1, Pedrogão Grande (10/08/2017).

As Leis (fot. 2)

As políticas de defesa da floresta contra incêndios (DFCI) são integradas sobretudo no regime jurídico, mas também nos programas dos governos e em outras instruções governamentais para a administração pública ou para os *stakeholders*, entre outras iniciativas. É o conjunto destas instruções que constitui o Programa Florestal Nacional. O impacto dos incêndios afeta grandemente a disponibilidade e mobilização de recursos afetos ao setor florestal, mas também a sustentabilidade ambiental decorrente. É, pois, neste âmbito que têm sido equacionadas as medidas de política de DFCI, tradicionalmente da responsabilidade dos ministérios ligados à setor agrário, nos diferentes governos da 3.ª República.

No entanto, ao arripio da premissa atrás referida, em Agosto de 1980, na sequência da devastação provocada pelos incêndios desse ano e de anos anteriores, em que o ano de 1975 foi particularmente adverso, com 112 mil hectares ardidos, dos quais 73 % foram povoamentos florestais, foi publicado um decreto-lei (DL n.º 327/1980, de 26 de agosto, ratificado pela Lei n.º 10/1981, de 10 de julho) na esfera da Administração Interna, no âmbito da proteção civil, que viria a determinar, até aos dias de hoje, o sentido de evolução do sistema de defesa da floresta contra incêndios. Depois de discutido, alterado e ratificado pela Assembleia da República, no ano seguinte, em dezembro de 1981 por decreto regulamentar (DR n.º 55/1981 de 18 de dezembro), foi concretizado o sentido impresso no diploma referido através da repartição de responsabilidades do sistema de defesa da floresta contra incêndios, cuja coordenação global era até aí da responsabilidade dos serviços florestais, atribuindo aos corpos de bombeiros a competência exclusiva do combate e do rescaldo, aos municípios a assunção da proteção civil e dinamização de comissões municipais especializadas em fogos florestais e aos serviços florestais a prevenção e a deteção. A transferência para



Fot. 2 - Passos Perdidos - Assembleia da República, Lisboa (21/09/2017).

Photo 2 - Passos Perdidos - Assembly of the Republic, Lisbon, (21/09/2017).

os corpos de bombeiros da responsabilidade estatal no combate a incêndios florestais, numa lógica de obtenção de resultados no curto prazo, veio iniciar o ciclo de reforço dos meios de extinção.

Na década seguinte, no ano de 1991, foi aprovada a Lei de Bases da Proteção Civil (LBPC - Lei n.º 113/1991) que teve como objetivos fundamentais a prevenção de riscos coletivos de acidentes graves, catástrofes ou calamidades, atenuar os efeitos em caso de acidente e socorrer e assistir as populações em perigo, definindo os campos de atuação, focalizando-se no planeamento, na defesa e nas medidas de autoproteção das populações, não fazendo qualquer referência específica à problemática florestal e reforçando assim a política iniciada na década anterior de consolidação dos meios de extinção.

Com a publicação do Sistema Nacional de Socorro e Luta contra Incêndios em 2001, fica consolidada a vertente operacional da LBPC, mantendo-se secundarizada a prevenção e deteção (Lourenço, 2006). Em 2003, como resultado da fusão do Serviço Nacional de Bombeiros, do Serviço Nacional de Proteção Civil e da Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais, notoriamente, a CNEEF já estava prevista no DL de 1980 para coordenação do setor, estando dependente do Ministro da Administração Interna, foi criado o Serviço Nacional de Bombeiros e Proteção Civil num modelo que manteve a valorização do combate aos incêndios florestais em detrimento da sua prevenção (Lourenço, 2006).

A Lei de Bases da Política Florestal (LBPF - Lei n.º 33/1996) foi aprovada em 1996 e assumiu como objetivo de política a proteção da floresta e dos recursos associados, incluindo a salvaguarda contra incêndios. A LBPF elegeu a autoridade florestal nacional como um dos instrumentos de política, sendo esta tutelada pelo Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Prevê, no seu art. 10.º, a criação de uma estrutura nacional, regional e sub-regional com funções de planeamento e coordenação das ações de prevenção e deteção e de colaboração no combate a incêndios florestais, enfatizando a necessidade de resolução das questões estruturais e operacionais que se relacionam com o planeamento e a prevenção de incêndios florestais.

A LBPF coloca a tónica na reforma estrutural da prevenção florestal mas também na necessidade de integrar a prevenção e o combate como medidas de política florestal. Sem afrontar a distribuição dos papéis atribuídos na década de 80 do século passado, faz pontes com as entidades que têm a responsabilidade da extinção dos incêndios. Apesar desta perspetiva, as medidas de política orientadas para a prevenção florestal, em particular as associadas aos apoios financeiros dos diferentes quadros comunitários de apoio que tiveram início na década de 90, continuaram desgarradas até meados da primeira década do novo século, sem um racional técnico evoluído, deso-

rientadas pela falta de uma estrutura orgânica de coordenação focada no essencial, tal como preconizado na Lei.

As duas Leis de Bases referidas perspetivam paralelamente o futuro, de forma separada (Lourenço, 2005) e, enquanto a LBPC tem sustentadamente sido prosseguida por estar alinhada com a política iniciada em 1980, de reforço da resposta rápida da proteção civil, a LBPF vem pretensamente orientar as políticas para uma prevenção florestal coordenada com o combate, mas sem o integrar.

Nos anos imediatos que se seguiram à LBPF e na esteira das suas preocupações não foi publicada matéria legislativa significativa sobre DFCL, com exceção, em 1999, do regime que instituiu o Programa de Sapadores Florestais, focado na prevenção dos incêndios rurais. Desde a década de 1980 que existiram sapadores florestais (com esta precisa denominação) no âmbito dos Serviços Florestais. Formavam equipas contratadas pelos Serviços, para funcionarem no período crítico/semestre estival. A extinção do Instituto Florestal, em 1996, criou um problema à sua continuação (deixou de existir uma estrutura local pública de gestão florestal e instalou-se a indefinição quanto ao futuro), o que levou à criação em 1999 do Programa de Sapadores Florestais, inicialmente patrocinados, em parte iguais, pelo Ministério da Agricultura e pelo Ministério da Administração Interna. Somente nos anos de 2004 a 2008 voltou a ser desenvolvida legislação alinhada com a LBPF e relacionada com o progresso da prevenção estrutural da floresta. Importa referenciar, desse período de 4 anos, que com a “Reforma Estrutural do Sector Florestal” de 2003, consequência dos desastrosos incêndios desse ano, se iniciou um caminho de recentragem da política de DFCL na prevenção, em detrimento do combate. A prova disso é o Estudo de Base e Proposta do Plano Nacional de Proteção contra Incêndios realizado pelo Instituto Superior de Agronomia (ISA) em 2005, no qual a armadilha de combate é denunciada: *“Nas últimas décadas [...], as medidas tomadas reforçaram sucessivamente a capacidade de supressão, através da mecanização do combate, em detrimento da resolução de causas estruturais há muito identificadas...”*.

Este estudo encomendado pela Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais (APIF), identificou e descreveu o cerne do problema e apontou soluções para a sua progressiva resolução. A proposta de reorganização do sistema que este estudo encerrava não chegou a ser adotada pelo Governo de então, no entanto é notória a influência do estudo nas medidas do Plano Nacional de Defesa Florestal contra incêndios (PNDFCI) aprovado por deliberação do Conselho de Ministros em 2006 e também na Estratégia Nacional para as Florestas (ENF) publicada no mesmo ano. Assim, primeiramente, a Lei de Bases de Política Florestal, mas também o PNDFCI e a Estratégia Nacional para as Florestas vieram privilegiar a criação de uma organização que mobilizasse as partes interessadas a cooperarem em torno da prevenção florestal e que a operacionalizasse a uma escala intermunicipal.

É relevante lembrar que em meados de 2004 é publicada, na esteira das preocupações manifestadas na LBPF, nova legislação sobre o Sistema Nacional de Prevenção e Proteção da Floresta contra Incêndios (SNPPFCI - DL n.º 156/2004 de 30 de junho). Pela primeira vez vem mais detalhada na lei e expressa com maior relevo a possibilidade da realização de fogos controlados, queimas e queimadas, assumindo-se finalmente a negação da política de exclusão do fogo sustentada durante todo o século XX, aceitando-se a perspetiva defendida por inúmeros técnicos nos últimos 30 anos do século passado de que não é ecologicamente desejável nem economicamente viável excluir o fogo do ecossistema (Montiel, 2013).

Em 2006 o regime do SNPPFCI (DL n.º 124/2006 de 28 de junho) é entretanto revogado, tendo sido criado o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI) consolidado numa ótica abrangente, pretensamente holística, sistematizando todos os assuntos, desde a prevenção, passando pelo combate, até a recuperação de áreas ardidas. Em 2009 e em 2014 são promovidas novas alterações a esta lei (DL n.º 17/2009 de 14 de janeiro e DL n.º 83/2014 de 23 de maio) mantendo-se, no entanto, o foco no essencial. Nova modificação, motivada sobretudo pelas pressões municipais para alteração dos condicionalismos à edificação só viria a ser realizada em agosto de 2017 (Lei n.º 76/2017, de 17 de agosto) sem, contudo, ter sido posta em causa a essência da lei. Como se disse atrás, a letra da lei considera as diferentes componentes do sistema, do planeamento à prevenção, passando pela mitigação, preparação pré-combate, combate, até à recuperação/reabilitação, porém atribui pesos distintos a cada componente e não considera a sua integração.

As Organizações pós-2003

Regressando à resposta de emergência aos grandes incêndios ocorridos em 2003, e num processo de reação política, foi concretizado em 2003-2004 o disposto no art. 10.º da LBPF, i.e., a criação de estruturas de planeamento e coordenação, tendo sido criados a Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF - Decreto Regulamentar n.º 5/2004 de 21 de abril) e o Fundo Florestal Permanente (FFP - Decreto-Lei n.º 63/2004, de 22 de março), a par de uma tentativa de reconstrução dos Serviços Florestais (então apelidados de Direção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF - Decreto-Lei n.º 80/2004, de 10 de abril)), numa organização territorial com base nos PROF, e da criação das comissões municipais de defesa da floresta contra incêndios (Lei n.º 14/2004 de 8 de maio).

A APIF, serviço central de coordenação tutelado pelo Ministério da Agricultura, iniciou a atividade em 2004 mas teve uma vida curta, tendo sido extinta em 2006 (Decreto-Lei n.º 69/2006, de 23 de março) como resultado da mudança das políticas governamentais (XVII Governo Constitucional). Os recursos deste efémero serviço foram, no entan-

to, integrados na recém-criada subdireção-geral de defesa da floresta contra incêndios no seio da DGRF, assim como o seu Conselho de Representantes - um *forum* estabelecido para coordenar e harmonizar os diferentes agentes do Sistema.

O Fundo Florestal Permanente, integrado no Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), constituía uma pequena unidade técnico-financeira que geria o provento de uma eco-taxa sobre os combustíveis petrolíferos, com orçamentos anuais estimados entre 20 e 30 milhões de euros e tinha como objetivo, entre outros, o financiamento da prevenção e proteção florestal (Mateus, 2015). Em 2012 o FFP foi integrado no Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas.

Importa recordar que em 2006 o corpo de guardas florestais existente no Serviço Florestal desde o século XIX foi integrado no quadro de pessoal civil da Guarda Nacional Republicana (em lugares a extinguir logo que vagassem), que emerge no sistema como um terceiro pilar, com responsabilidades no âmbito da vigilância, deteção e fiscalização.

Outro instrumento relevante, extinto em 2007, foi a Estação Florestal Nacional, o laboratório do Estado que se dedicava à investigação florestal. Os recursos desse organismo foram integrados em departamentos do novo Instituto Nacional de Recursos Biológicos. Os agentes das principais fileiras e os centros de investigação sedeados nas escolas do ensino superior vieram entretanto a responsabilizar-se pela investigação, experimentação e desenvolvimento das lacunas de conhecimento necessário ao desenvolvimento florestal correlato, sem uma coordenação global e com reduzida focagem nos problemas concretos do setor, exceto nos casos das fileiras da celulose e papel (através do Instituto Raiz) e da cortiça (apenas na transformação industrial).

No período 2006 a 2008 para a novel subdireção-geral da DGRF migraram recursos humanos da APIF, da Equipa de Reflorestação (Resoluções do Conselho de Ministros n.º 17/2004, de 2 de março, e 5/2006, de 18 de janeiro) que procedeu ao planeamento integrado das intervenções nos espaços florestais percorridos pelo fogo em 2003 e 2004, e ainda da equipa do projeto PNDFCI atrás referido. Estes técnicos vieram reforçar os recursos já afetos ao tema na própria DGRF e a subdireção-geral manteve uma linha de execução acelerada das determinações constantes na LBPF e no PNDFCI, iniciando a instalação do novo SNDFCI.

2004 a 2008 - um período de conhecimento aplicado - experiência na ação (In a nutshell)

Após o “choque psicológico” que constituiu o ano dramático de 2003, com 425839 hectares de área ardida (florestas e matos), o período 2004 a 2008 constituiu uma “bolha” experimental da “economia da prevenção”. Nesse curto in-

tervalo de tempo verificou-se um incremento exponencial do programa de sapadores florestais (gerador de emprego em zonas rurais), a contratação pelos municípios de mais de duas centenas de técnicos da área das ciências agrárias e do território (em particular de engenheiros florestais) para dinamizar o planeamento DFCL local (previa-se incorporar novos métodos de silvicultura associados ao conhecimento da gestão integrada do fogo), o desenvolvimento de programas de gestão de combustível (pelo GEFOCO - Grupo de Gestores de Fogo Técnico) e de comportamentos humanos (programa de educação e sensibilização), não esquecendo a tarefa especializada e profissional de análise e uso do fogo no combate a incêndios durante o estio (pelo GAUF - Grupo de Análise e Uso do Fogo, funcionando na DGRF/AFN), também responsável por inúmeras ações de formação para toda a equipa da DFCL (Subdireção-geral da DGRF referida no parágrafo anterior), mas também o crescimento exponencial do conhecimento sobre recuperação (integrada) de áreas queimadas, muito para além das rotineiras ações de “reflorestação de áreas ardidas” de povoaamentos que se haviam instalado após as décadas de 1960/70.

A estrutura operacional de prevenção criada na subdireção-geral da DGRF em 2006, com um corpo tão leve quanto possível (fluida) mas com atuação regional e distrital, percebendo da vantagem em integrar diferentes experiências de outros países que lidam com o problema dos incêndios rurais, desenvolveu cooperação internacional, nomeadamente com Espanha, França e Itália, mas também com os Estados Unidos da América e Argentina, com quem se perspetivou a preparação de um Plano Nacional de Uso do Fogo que apontasse soluções integradas que trouxessem maior eficiência e eficácia à tarefa de reequilíbrio do espaço rústico, numa perspetiva de atuar sobre todos os componentes antropológicos do sistema.

Os quatro anos (2004-2008) não constituíram, no entanto, um período suficientemente longo para consolidar esta missão, que apesar de tudo se desejava de transitório, de reorganização e recentragem da Defesa da Floresta contra Incêndios na prevenção.

No final, o peso do paradigma de reforço da proteção civil, que conscientemente foi sendo potenciado desde os anos 80 do séc. XX e criou “dependências” profundas em diversos subsistemas da administração pública e da organização social do país, conjugado com a inércia do processo de decisão política e de alocação dos recursos públicos, sobrelevaram a dinâmica colocada na promoção da prevenção e viriam mesmo a anular muitos dos progressos obtidos nesse curto período.

2008 a 2012 - dinâmicas nas organizações

Entre 2008 e 2012 com a criação, pelo XVII Governo Constitucional, da Autoridade Florestal Nacional (que sucede à Direção-Geral dos Recursos Florestais) é iniciado o desmantelamento da estrutura nacional, regional e sub-

regional dedicada à execução da política de defesa contra os incêndios florestais. Neste período a “subdireção-geral” passa a denominar-se “Direção Nacional”, desfocando-se e passando a tratar também de outras matérias no âmbito da proteção e conservação florestal, com ênfase no combate a pragas e doenças, perdendo a sua dinâmica e agilidade no território, com as equipas regionais DFCL a ficarem hierarquicamente dependentes de uma direção regional de cariz generalista. Em 2008, o Conselho de Representantes, que permitia fazer a coordenação do Sistema, foi também extinto e não mais recuperado.

Em 2012, foi extinta a Direção Nacional e o assunto da Defesa da Floresta contra Incêndios é dissolvido nas inúmeras competências de uma divisão central (nível inferior da hierarquia da administração pública), com múltiplas atribuições (que iam desde a proteção contra incêndios, o combate a pragas e doenças, a execução do regime florestal, a gestão de matas a cargo do Estado, o arvoredo classificado, etc.) e já no âmbito de um novo organismo que sucedeu à Autoridade Florestal Nacional, o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF).

A nível regional, no ICNF, mantêm-se em funções os elementos técnicos de ligação às estruturas distritais da proteção civil, numa reminiscência da subdireção-geral dos Serviços Florestais dedicada à DFCL entre 2006 e 2008. Uma desejada maior agilidade no financiamento das ações de DFCL, por via da integração do FFP no ICNF, nunca veio a suceder, em resultado da forte diminuição das suas receitas (decorrente da crise económica e financeira do país e da intervenção da Troika) e dos pesados compromissos financeiros acumulados em anos anteriores, o que desde logo veio interromper vários dos programas em curso (por exemplo, o da expansão das equipas de sapadores florestais).

A administração florestal que lida com as questões dos incêndios viu, em 13 anos, a sua lei orgânica mudar seis vezes e esteve enquadrada em cinco organismos distintos, tendo o assunto merecido importância ao nível de uma Direção Geral e de uma estrutura de missão específicas, mas perdido essa qualificação em poucos anos para, desde 2012 se encontrar diluído numa das milhares de divisões da administração pública (CTI, 2017), tudo num contexto mais lato de declínio e progressiva irrelevância dos organismos da administração pública para o setor florestal.

Discussão

Não obstante o caráter aparentemente holístico da legislação que estabelece e regulamenta o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios é evidente que, no cumprimento dos diplomas, o ritmo da execução das diferentes medidas não foi uniforme nem foi concretizada a integração das componentes do sistema. A preparação (pré-combate) e o combate foram os elementos do Sistema mais apoiados, financiados e publicamente

valorizados. Vejam-se as 49 medidas relacionadas com o pré-combate e o combate propostas no PNDFCI aprovado em 2006 contrapondo com apenas 14 diretivas de prevenção, mitigação e recuperação/reabilitação.

O discurso político mascara esta evidência pois a sua retórica é usualmente a da “valorização” e do “aumento da eficiência” da vertente preventiva do problema mas, na realidade, a direção política e a prática dos agentes tem seguido outras prioridades, que aliás têm boa aceitação junto da opinião pública e das comunidades locais. São comuns as palavras de exigência de mais prevenção florestal no discurso dos responsáveis políticos e até da Liga dos Bombeiros Portugueses (Louro, 2016), mas os recursos disponibilizados têm revertido para maior capacidade em meios de combate para salvaguarda de pessoas e bens ou de reforço geral do sistema de proteção civil.

É evidente que faltou continuidade, determinação e que as políticas não fossem interrompidas cada vez que mudava o Governo (Sevinate Pinto, 2012, em entrevista à revista *Ingenium*, julho e agosto) ou, até, o responsável governativo com a tutela do setor florestal. É, pois, patente que a governança política associada aos recursos florestais, com maior incidência nos últimos 20 anos, foi exercida por impulsos, de forma reativa e descontextualizada, movida por interesses mais ou menos desconexos, desregulando todo o sistema (Mateus, 2015). Também o anúncio de medidas avulsas pelas tutelas conduziu a um desperdício de recursos financeiros e desviou as estruturas técnicas das suas funções fundamentais (Mateus e Fernandes, 2014), acrescentando sucessivamente novas funções e responsabilidades sem cuidar dos respetivos recursos humanos, técnicos e financeiros.

O panorama dos incêndios florestais tem sido o reflexo das medidas de política efetivamente exercidas pelos diferentes agentes que intervêm neste sistema, e seus beneficiários diretos, mas também das consequências que ele próprio produz nos sistemas que lhe são próximos e na sociedade em geral.

O arsenal de equipamento de combate ao fogo, que inclui aviões, helicópteros, pronto-socorros, autotanques, veículos de primeira intervenção, quartéis e instalações várias, é vasto e de grande qualidade (Beighley and Quesinberry, 2005), tendo vindo a ser anualmente reforçado, criando uma verdadeira economia paralela de que dependem muitos agentes e empresas.

Existem também efeitos benéficos noutros sistemas conexos, como por exemplo no sistema de saúde, que naturalmente beneficia dos apoios canalizados para reforço das estruturas de socorro, em específico para as associações de bombeiros voluntários, quer por via de diferentes auxílios públicos, quer por via da solidariedade da sociedade civil. Esta mais-valia em favor do sistema de saúde não tem sido descrita, mas é

uma das âncoras que pode justificar o suporte do reforço do combate e da chamada “economia do fogo” que lhe está genuinamente associada.

Mesmo depois da catástrofe de 2017, a sociedade mantém uma perceção de relativo “sucesso” alcançado pelo país na segurança dos indivíduos em resultado da atividade dos combatentes e está disponível para apoiar financeiramente esta componente do sistema, alimentando a vertente humanitária de voluntariado do sistema, mas reforçando a armadilha de fogo (Collins *et al.*, 2013). A atividade jornalística faz eco da opinião pública reforçando a manutenção do *status quo*.

Estas sujeições têm funcionado como âncoras, não percebidas nem assumidas, do sistema atual de DFCI. Um exercício de responsabilização (*accountability*) no SNDFCI permitiria perceber a relevância da transferência (direta ou indireta) de recursos entre sistemas. Registe-se, no entanto, como evidência, que as dependências referenciadas, muito embora legítimas, configuram as raízes de um sistema que vão além do próprio quadro do sistema e não contribuem diretamente para a solução que se deseja de construção de um espaço rural sustentável, produtivo (nas suas diversas facetas) e habitável.

Apesar das pontes entre prevenção e combate preconizadas na LBPF de 1996 e dos avanços experimentados em matéria de prevenção florestal nos anos 2003 a 2008 e da influência nas leis então publicadas, é notório que na ressaca dessa fase, o Sistema de Defesa Florestal progressivamente retornou ao fomento das atividades de preparação (pré-combate) e combate ao fogo, não contrariando o contexto de abandono agrário e ignorando a acumulação de elevadas cargas de combustível na paisagem.

Os (fracos) resultados alcançados refletem uma prática de reforço continuado dos meios de proteção civil de caráter reativo. Ao longo dos anos foram promovidas medidas que progressivamente robusteceram o ciclo vigente de proteção civil, alimentando interesses diversos e indiretos que não estão direcionados para a resolução do problema de fundo dos incêndios florestais, com o efeito negativo do abandono (também) político dos espaços agrários (em particular o florestal) e a correspondente desorçamentação e desmantelamento dos serviços do Estado devotados ao ordenamento e utilização sustentável desses territórios.

Conclusão

Encruzilhada 2017 (fot. 3)

Apenas 3 pontos, a aprender com o passado:

1. Cada vez que o país sofre com a severidade dos incêndios, o poder político tradicionalmente reage



Fot. 3 - Encruzilhada - castanheiro centenário - Covas do Monte, Serra de São Macário, São Pedro do Sul (08/09/2017).

Photo 3 - Crossroads - hundred-year-old chestnut tree - Covas do Monte, Serra de São Macário, São Pedro do Sul (08/09/2017).

com o anúncio de novas políticas que tenham efeitos visíveis no curto e muito curto prazos (FAO, 1999). Os dramáticos acontecimentos de 2017 trouxeram a novidade do empenhamento de todos os grupos parlamentares na Assembleia da República para a análise e o apuramento dos factos. Assim, foram criadas as Comissões Técnicas Independentes 1 e 2 (Lei n.º 49-A/2017, de 10 de julho e Lei n.º 109-A/2017, de 14 de dezembro) que escalpelizaram os grandes incêndios que ocorreram entre 17 e 24 de junho e entre 14 e 16 de outubro, tendo produzido dois relatórios (<https://www.parlamento.pt/Documents/2018/Marco/RelatorioCTI190318N.pdf>; https://www.parlamento.pt/Documents/2017/Outubro/Relat%C3%B3rioCTI_VF%20.pdf). As recomendações do primeiro relatório, entre que a 12 de Outubro de 2017, foram assumidas na totalidade pelo XXI Governo Constitucional de Portugal (Resolução do Conselho de Ministros n.º 157-A/2017). Foi reconhecida pelo Governo a necessidade da mudança efetivamente estrutural, que conduza a uma verdadeira política de gestão de fogo (*fire management*) e do território, tendo sido instituído o Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) com um horizonte e visão de longo prazo. Mas, e deixa-se o alerta, a efetiva mudança está subordinada à perseverança no desenvolvimento da política definida.

2. O livre jogo dos interesses privados diretos e indiretos refletem as “necessidades” de sustentação de vários *establishments* (Rosa, 2016) e o sucesso e permanência do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais depende do sustentáculo que for encontrado. Entende-se que o Sistema deverá suportar-se sobretudo em esquemas mutualistas que beneficiam direta ou indiretamente com ele, mas também o reforcem.

As atividades transformadoras das paisagens rurais, como a silvo-pastoril e agrícola, o turismo, o setor da energia e ambiente, ou mesmo dos serviços, como, por exemplo, as redes de infraestruturas, de linhas de energia elétrica, gasodutos, redes ferroviárias e rodoviárias, devem ser chamadas para a construção do novo SGIFR. Este tipo de interdependência funciona como uma âncora fora do quadro do Sistema que visa cooperar para a resolução do cerne do problema.

A proteção do solo, a regulação do regime das águas, o incremento da biodiversidade e conservação da natureza, e a valorização das paisagens são efeitos colaterais benéficos da existência de floresta que podem ser aproveitados por atividades económicas, pelo que a colaboração destas com o novo SGIFR se deseja potenciado. A integração inteligente das atividades e potencialidades existentes nos territórios, cujas soluções muitas vezes têm uma génese local, é a chave para seu desenvolvimento harmonioso e seguro (fot. 4).



Fot. 4 - Central de pirólise de produção de eletricidade, processamento de vapor e óleo a partir de biomassa lenhosa. Hengelo, Holanda (08/11/2016).

Photo 4 - Pyrolysis electricity generation plant, steam and oil processing from woody biomass. Hengelo, The Netherlands (08/11/2016).

3. Das inúmeras medidas preconizadas pela CTI I e adotadas pelo Governo destaca-se a criação da Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF - Decreto-Lei n.º 12/2018, de 16 de fevereiro), que pretende ser a “guardiã do umbral” do Sistema. Este novo organismo que tem por missão o planeamento e a coordenação estratégica e avaliação do SGIFR deverá funcionar como

uma célula multi-agência que garanta a integração e articulação de necessidades, valias e complementaridade das diferentes componentes do SGIFR da responsabilidade de diferentes instituições. Pretende-se que a AGIF assuma uma geometria de coordenação e liderança mantendo a sua flexibilidade orgânica e de reduzida dimensão, tenha um foco transversal relativamente às instituições responsáveis pelas componentes do Sistema e um vincado sentido de cooperação, de inovação e de experimentação (Rego, 2018).

O desenvolvimento da célula multi-agência, AGIF, deve ser acompanhado de uma transformação profunda das instituições que estão encarregues da resolução dos problemas desde a prevenção, pré-supressão, supressão até à recuperação, mesmo ao nível da sua cultura institucional. Será desejável especializar equipas dedicadas em exclusivo aos incêndios rurais, todo o ano, em cada entidade responsável. Estes ramos das forças de cada entidade deverão constituir a base da sua coerente capacidade de resposta.

A História ensina que o risco da manutenção do *status quo* é sempre grande, pois os organismos têm tendência para repetirem rotinas e manterem as mesmas formas de atuação, mesmo que desajustadas. Mesmo reconhecendo o erro, é fácil que os resultados não se alterem se se sustentarem as mesmas ações. A resistência à mudança é natural e tem de ser encarada com seriedade. Reorientar um organismo para novas estratégias e tarefas é difícil, mas é sobretudo custoso fazer com que ele abandone um conjunto de ações a que está rotineiramente ligado. Abdicar de competências, aquelas associadas a abundantes recursos financeiros do Orçamento do Estado, é um problema comum das organizações. Mais fácil é extinguir um organismo do que fazer com que ele exista e deixe cair competências, mas a transformação necessária nas entidades responsáveis obrigará a uma reflexão das suas orgânicas, focando no fundamental.

Na Administração Pública facilmente se extinguem as organizações mais leves e ágeis, sendo estas tendencialmente absorvidas por estruturas maduras, mas anquilosadas, que se sentem por aquelas ameaçadas. Esta constatação é também evidente dentro das próprias organizações, onde os serviços mais eficientes são travados pela inércia gerada pela atual complexidade e excessiva burocracia dos procedimentos públicos a que estão sujeitos os organismos oficiais, nomeadamente aqueles que lidam com sistemas sujeitos a inexoráveis ciclos naturais, como é o caso das florestas.

A tendência que deve ser evitada é a de equalizar todos os serviços por baixo, perdendo-se eficácia e eficiência dos mais capazes e a dinâmica mobilizadora que estes imprimem em todo o organismo. As “novas”

organizações que se sucedem reforçam arquiteturas pesadas e estruturas “congeladas”, sem flexibilidade, totalmente desalinhas com a fluidez, ou liquidez, da modernidade (Bauman, 2001) que urge realizar.

Aprender com o passado é encarar os erros, mas também reconhecer as soluções acertadas, e assim, reprogramar as ações e atuar com perseverança. Com isto se muda.

Referências bibliográficas

- Bauman, Z. (2001). *Modernidade Líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Jorge Zahar (Ed.), Rio de Janeiro.
- Beighley, M., Quesinberry, M. (2005). Projeto de Cooperação Técnica em Incêndios Florestais EUA /Portugal, in: *Prevenção, Detecção e Combate de Fogos Florestais*, Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento (Ed.), 187-208.
- Collins, R. D., de Neufville, R., Claro, J., Oliveira, T., Pacheco, A. P. (2013). Forest fire management to avoid unintended consequences: a case study of Portugal using system dynamics, in: *Journal of Environmental Management*, 130, Elsevier, 1-9.
- FAO - FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (1999). *Report of Meeting on Public Policies Affecting Forest Fires, 14th session*, Rome, Italy, 28-30 October 1998, Part 1.
- ISA - INSTITUTO SUPERIOR DE AGRONOMIA (2005). *Proposta técnica para o plano nacional de defesa da floresta contra incêndios - relatório final*. Instituto Superior de Agronomia, Lisboa.
- Lourenço, L. (2006). *Relatório de atividades 2004 -2006. Um legado para o futuro*. Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais, Miranda do Corvo.
- Lourenço, L. (Coord) (2005). *Plano nacional de defesa da floresta contra incêndios*. Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais, Miranda do Corvo.
- Louro, V. (2016). *A Floresta em Portugal - Um apelo à inquietação cívica*. Gradiva (Ed.), Lisboa.
- Mateus, P. (2015). *Incêndios Florestais em Portugal: dinâmicas e políticas (Dissertação de Mestrado em Engenharia Florestal)*. UTAD, Vila Real.
- Mateus, P., Fernandes, P. (2014). Forest fires in Portugal: dynamics, causes and policies (Chapter4), in: F. Reboredo (Ed.), *Forest Context and Policies in Portugal: Present and Future Challenges*, Springer, Switzerland, 97-115.
- Montiel-Molina, C. (2013). Comparative assessment of wildland fire legislation and policies in the European Union: Towards a Fire Framework Directive, in: *Forest Policy and Economics*, 29, Elsevier, 1-6.
- Rego, J. (2018). *No centro do poder: Governo e Administração Pública em Portugal*. Col. Retratos da Fundação. Fundação Francisco Manuel dos Santos, 34 p.
- Rosa, T. (2016). Gestão Pública de Instrumentos de Política, in: *Agricultura, Floresta e desenvolvimento Rural*, IESE-Instituto de estudos Sociais e Económicos (Ed.), Lisboa, 185-189.