



territorium • 25(I)

RISCOS:
PROCESSOS E VULNERABILIDADES

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

2018



RISCOS



A TRANSIÇÃO FLORESTAL E A GOVERNANÇA DO RISCO DE INCÊNDIO EM PORTUGAL NOS ÚLTIMOS 100 ANOS

149

João Ferrão

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (Portugal)
joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

A tese de doutoramento de Tiago Martins de Oliveira é tão ambiciosa quanto necessária. De facto, recolher, sistematizar e analisar informação relativa a 100 anos é um trabalho de monta, apenas possível dado o entusiasmo e persistência do autor e a sua capacidade invulgar de mobilizar, dentro e fora da academia, uma rede de contactos e colaborações individuais e institucionais de natureza muito diversa. Quanto à necessidade do trabalho desenvolvido, se já era amplamente reconhecida durante a sua elaboração tornou-se, pelas piores razões, indiscutível após a tragédia que ocorreu em Pedrógão Grande a 17 de junho de 2017, escassas 3 semanas antes da realização das provas de doutoramento em que esta obra foi apresentada e discutida: 64 mortos, mais de 250 feridos, 200 habitações destruídas, um número idêntico de postos de trabalho afetados, milhares de hectares ardidos e muitos milhares de euros de prejuízos.

A obra tem como ponto de partida uma verificação empírica: depois de um processo milenar de desflorestação, em meados do século XIX iniciou-se em Portugal um período de expansão da área arborizada que começa a desacelerar a partir de 1970 e que se inverte duas décadas mais tarde, quando a incidência de sucessivos fogos, afetando o equivalente a metade da área do país, induz um decréscimo da superfície florestal.

Esta verificação empírica vem acompanhada por uma tese: durante o Portugal rural 'tradicional', descrito por Orlando Ribeiro e outros autores, a expansão florestal ocorre tendo por base soluções informais e locais de conhecimento e de gestão da floresta e do território desenvolvidas pelas comunidades; a evolução demográfica e socioeconómica entretanto verificada em muitas áreas rurais - emigração, despovoamento, envelhecimento, desaparecimento de atividades agropastoris tradicionais e marginalização das produções do setor primário no contexto da modernização da economia portuguesa - destruiu essa interação virtuosa, sendo que os processos de transição florestal e de governança do risco de incêndio prevalentes nas últimas décadas dificilmente conseguirão assegurar uma transição florestal sustentada. Nesta formulação do problema, transição florestal e governança do risco de incêndio tornam-se os dois conceitos-chave da tese de Tiago Oliveira.

Estando orientada para o futuro, no sentido de visar identificar soluções para os problemas encontrados, esta obra corresponde, em boa medida, a um estudo de história agrícola e florestal, já que, na perspetiva do autor, a construção de futuros desejáveis apenas é possível a partir de uma visão dinâmica que entenda, de forma articulada, o passado, o presente e as diversas dimensões de natureza prospetiva. Evolução dos padrões de ocupação do solo, enquadramentos institucionais e legislativos, atores responsáveis e envolvidos nos processos de decisão, modos de formulação dos problemas e soluções propostas fazem, pois, parte de um puzzle complexo cujas espaço-temporalidades revelam as principais condicionantes das mudanças ocorridas ao longo de um século mas também as vulnerabilidades essenciais com que as áreas arborizadas se confrontam hoje no nosso país.

A tese inclui três artigos em coautoria - dois publicados e um submetido para publicação - devidamente enquadrados por uma Introdução e uma Conclusão, ambas da respon-



Fig. 1 - Frontispício da dissertação de doutoramento de Tiago Oliveira
Fig. 1 - Frontispiece of Tiago Oliveira Phd dissertation.

sabilidade exclusiva do autor. Aliás, e esse é um aspeto a ser realçado num contexto em que se multiplicam as teses de doutoramento por artigos, o autor identifica, para cada um deles, o seu contributo específico.

O capítulo introdutório inclui, sem surpresa, os elementos habituais em dissertações de doutoramento: formulação do problema, motivação, objetivos e tese. Do que aí é dito e lembrado, salientaremos sete ideias-base, cujo encadeamento, da nossa responsabilidade, poderemos apresentar do seguinte modo:

- I) Portugal teve uma das mais rápidas expansões de área florestal na Europa a partir de meados do século XIX;
- II) Cerca de 97% da propriedade florestal atual é privada;
- III) A incidência de fogos florestais é muito elevada, mas tem padrões espaciais bastante diferenciados;
- IV) Os incêndios florestais têm suscitado sobretudo soluções desenvolvidas numa ótica de combate e não de prevenção;
- V) O insucesso das soluções ensaiadas nos últimos 40 anos leva a que, no futuro próximo, a defesa da floresta se deva centrar mais nos atores e nas instituições que asseguram a governança do risco de incêndio em Portugal;
- VI) O conhecimento científico sobre a governança do risco de incêndio é diminuta no nosso país;
- VII) A relação entre alterações climáticas e florestas tenderá a ser cada vez mais estreita, tanto do ponto de vista da vulnerabilidade ao fogo como da mitigação dessas alterações através da conservação e manutenção das áreas arborizadas, o que torna ainda mais complexa a governança das florestas e do risco de incêndios florestais.

É, pois, à luz deste conjunto de ideias, objetivos e preocupações que a segunda parte desta obra, constituída por três artigos como acima se referiu, deve ser lida e analisada.

O primeiro artigo (secção 2.1) incide sobre a territorialização do processo de transição florestal ocorrido entre 1907 e 2006. Aí se efetua o estudo da evolução da ocupação do solo ao nível dos municípios do Continente, o que permite identificar quatro *clusters* regionais - ou, retomando uma expressão do autor, quatro “percursos geográficos” - em função do modo como essa evolução se processou ao longo dos vários subperíodos temporais considerados para o efeito.

O segundo artigo (secção 2.2) é sobre a governança do sistema de risco florestal. Com esse objetivo, analisam-se o quadro institucional, os diplomas governamentais (1910-2013) e as estruturas de governação no domínio dos incêndios florestais, tendo por base uma minuciosa análise documental e ainda entrevistas a atores relevantes.

Finalmente, o terceiro artigo (secção 2.3), de natureza mais técnica, corresponde a uma avaliação *ex ante* da eficácia da principal proposta de prevenção formulada

após a crise de 2003/5 - as faixas lineares e as redes regionais de gestão de combustíveis - tendo como estudo de caso o Algarve.

No capítulo final sistematizam-se os principais resultados obtidos. Mais do que reproduzi-los exaustivamente, ainda que de forma sumária, salientaremos três ideias-chave, associadas a cada um dos artigos que integram esta obra. Primeira ideia-chave (secção 2.1): caso se mantenha o descontrolo do problema dos incêndios, e apesar do esforço para arborizar artificialmente grande parte do território, a paisagem do país aproximar-se-á cada vez mais daquilo que era no início do séc. XX, isto é, uma paisagem dominada pelos matos. Segunda ideia-chave (secção 2.2): as soluções informais e de proximidade de governança do risco de incêndio foram deixando de funcionar a partir dos anos 1950 e as sucessivas soluções formais desenvolvidas a partir da década de 1970, tanto no âmbito do paradigma florestal como, mais tarde, no contexto do paradigma da proteção civil, não conseguiram dar uma resposta cabal, nomeadamente por falta de envolvimento de todos os atores relevantes, incluindo os privados. Terceira ideia-chave (secção 2.3): mesmo que o sistema de faixas de proteção tivesse sido concretizado na região estudada (Algarve), não teria sido possível reduzir substancialmente a proporção e a severidade do fogo.

A relevância do tema, a pertinência da análise efetuada, a centralidade científica e estratégica dos conceitos de transição florestal e de governança do risco de incêndio e, ainda, a urgência das ‘alterações transformacionais’ cujo sentido é preconizado pelo autor tiveram o seu verdadeiro teste não no dia das provas de doutoramento, face a um júri composto por membros competentes e exigentes, mas antes durante o longo verão quente que se prolongou, simbolicamente, de 17 de junho (data da tragédia de Pedrógão Grande) a 15 de outubro (o “pior dia do ano em incêndios”) de 2017. Tudo previsível, tudo anunciado. E mais uma vez se confirma uma tendência que tem sido recorrente neste domínio: apenas em contextos de crise, e em função de cada crise, se introduzem alterações relevantes nas políticas florestais e nas práticas de governança do risco de incêndio.

Esta é, portanto, uma obra a ler com atenção e admiração: pela riqueza da informação recolhida e sistematizada, pela originalidade e perspicácia das análises efetuadas, pelos caminhos que abre ou deixa antever. E também, não menos importante, pelo avanço que representa e dinamiza ao nível do conhecimento científico, da formulação de políticas públicas e do desenvolvimento de plataformas - formais e informais - de governança inclusiva e colaborativa do risco de incêndios florestais e, de modo mais abrangente, de governança territorial em áreas de baixa densidade e (ainda) com intensa ocupação arbórea.