



ANEXO 1

PERSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE A FLORESTA PORTUGUESA E A SUA DEFESA CONTRA INCÊNDIOS

Dos primórdios da nacionalidade ao final do séc. XIX

A necessidade de terra arável para suportar o crescimento da população verificado desde o início do Neolítico e, em especial, durante a Idade Média, a premência de vastas áreas desarborizadas para a pastorícia, a deflorestação dos bosques e matas para a construção naval e o esforço de recuperação desenvolvido após o terramoto de 1755 foram os processos que conduziram à profunda depleção dos recursos florestais portugueses no final do século XVIII.

Pesem embora algumas medidas políticas tomadas com vista a inverter a tendência - protegendo os recursos (com legislação especial desde, praticamente, a época da dominação romana) ou satisfazendo a procura (por exemplo, com a plantação do pinhal litoral no século XIII, uma das primeiras florestas plantadas do mundo, ou com a Lei das árvores de 1565) -, a expansão ultramarina garantiu o acesso a territórios com abundantes recursos florestais (Madeira, África Ocidental, Brasil, Índia), pelo que reduziu a preocupação da Coroa e da alta Nobreza com as matas e bosques apenas à manutenção dos seus próprios direitos relativamente aos recursos cinegéticos.

São poucas as referências recolhidas por Radich (2000) para o início do séc. XIX, mas a autora menciona os relatos de Brotero (1827) e Balbi (1822), segundo os quais "exceptuando as províncias do Minho, Trás os Montes e Beira, todo o resto do território é deixado sem cultura". Brotero avaliava que mais de metade do país estava inculto, especificando que "quase todas as serras estão nuas de arvoredos nos seus cumes e cheias de urzes, carquejas, estevas e outras tantas plantas bravas, arbustivas e herbáceas". Andrade e Silva (1815) referia que os bosques iam desaparecendo em resultado de uma pluralidade de causas: o aumento do povoamento, crescentes necessidades de madeira e lenhas sem a subsequente replantação, arroteias, fábricas, desleixo, cortes e falta de polícia. Brotero (1827) apontava, ainda, "o corte de muitos pinhais sem o cuidado de os renovar e que os pastores, com as suas queimadas, têm destruído muitos". No entanto, a destruição



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

da floresta, como reconhecia Andrade e Silva, deveu-se ao aumento da população (e consequente necessidade de terra arável) e ao número de manufacturas. Em 1849, José Maria Grande registava o “arboricídio” das herdades vizinhas do Tejo, onde se cortava o azinho e sobro para carvão. No séc. XIX, a questão agrícola foi dominante na política do Estado, mas a necessidade de arborizar o litoral para conter o avanço das areias, proteger as barras dos portos e as férteis várzeas agrícolas e, ao mesmo tempo, abastecer a Marinha, desenvolveu uma visão utilitária da floresta, enquanto geradora de produtos e serviços valiosos à sociedade, importando-se a técnica florestal, de inspiração centro-europeia e transmitida por Bonifácio da Silva, que permitiu a constituição da Administração Geral das Matas, na dependência do Ministério da Marinha. Com o processo de modernização subsequente à Revolução Liberal, a gestão do território e a sua perspetivação futura careciam de informação técnica de base. Assim, emergiram os primeiros trabalhos seguros sobre a economia rural, estatísticas do território e o Relatório Acerca da Arborização Geral do País (Nery e Delgado, 1867). Este último, constitui um documento de referência para se compreender o essencial da acção do Estado nos 100 anos seguintes. Em 1875, a área arborizada equivalia a 7% do território, com cerca de 670.000ha, compostos por 370.000ha de montados, 210.000ha de pinhais, 50.000ha de soutos e carvalhais. A superfície cultivada era de 4.642.000ha e a área de incultos correspondia a 4.242.000ha de cumeadas e charnecas e a 72.000 ha de areias da costa marítima.

De 1868 a 1965 – A edificação de um património florestal

Com o aparecimento do ensino superior agrícola e florestal (1864), a publicação do Relatório da Arborização Geral do País (1867) e das Condições Florestais de Portugal (Barros Gomes, 1876), entre outros, e a reformulação dos serviços técnicos e administrativos, os Serviços Florestais do Estado ganharam uma capacidade de intervenção que sustentou a política florestal portuguesa dos séculos XIX e XX. A publicação do Regime Florestal, em 1901, (peça mestra de política florestal quer para os terrenos públicos quer para os privados) constituiu o enquadramento para a máquina do Estado prosseguir a sua missão, concluindo a arborização de quase todo o litoral dunar português, fixando as areias e protegendo as várzeas agrícolas e a regularização dos leitos do rio Liz e Mondego. No entanto, a instauração da República, a Primeira Guerra Mundial, a crise social e económica, os fluxos migratórios para o Brasil e para a América do Norte vieram colocar novos problemas ao país. Em 1927 e 1928, o

Estado, através da campanha do trigo, voltou a redireccionar a sua acção para o aproveitamento agrícola dos incultos, em detrimento do uso florestal do solo.

Fracassado o projecto cerealífero português e a braços com excesso de mão-de-obra nos campos, em meados dos anos 30 e após o reconhecimento dos baldios do Continente pela Junta de Colonização Interna, o poder político entregou aos Serviços Florestais os terrenos comunitários incultos, na sua maioria constituídos por solos esqueléticos, extremamente pobres, com o objectivo de serem arborizados e geridos para produzir riqueza futura.

Em 1938, foi aprovado o Plano de Povoamento Florestal, que previa, em 30 anos, arborizar 420.000ha, melhorar 60.000ha de pastagens, constituir reservas naturais e parques nacionais em cerca de 33.500ha (incluindo o Gerês, Montezinho ou a Estrela), estabelecer 125 viveiros, construir 940 casas de guardas e 140 postos de vigia, para além de instalar uma completa rede de infra-estruturas viárias e de telecomunicações.

Este Plano, coordenado pelo Prof. Santos Hall, foi sendo ajustado e reforçado pelos sucessivos planos de fomento posteriores (1954-1972), sendo possível afirmar que, a par da hidráulica agrícola no Sul do País, foi um dos únicos pilares da política agrária do Estado Novo (definida no Plano de Ressurgimento Nacional de 1935) a ser efectivamente cumprido.

No entanto o esforço de arborização estatal incidiu essencialmente nos terrenos comunitários serranos (baldios), embora os resultados práticos fossem de pouca expressão – de 1888 a 1938 teriam sido arborizados apenas 21082 ha (Mendonça 1961). Com a “Lei do Povoamento Florestal” (lei n.º 1971 de 1938) as actividades de florestação conheceram um novo impulso, aumentando-se significativamente a taxa anual de arborização anual. Todavia, embora muito mediatizada, esta acção teve uma expressão reduzida na evolução da área florestada – cerca de 7% da área total de floresta até 1960 (Mendonça 1961).

O Plano de 1938 integrou-se num movimento de “fomento e conservação florestal” europeu e norte-americano, desenvolvido a partir do início do século XX e para o qual se podem encontrar planos equivalentes contemporâneos em países dos mais diversos quadrantes sociais e ideológicos, que permitiu aos Estados conservarem e desenvolverem um património e um legado natural para as gerações futuras.

O sucesso deste modelo organizacional dependia de uma política pública dirigista e consistente, que, no caso português, se concretizou também em legislação de protecção do

montado do sobre e azinho, nas obras de correcção torrencial, no repovoamento aquícola e cinegético e em investigação florestal. Esta política florestal permitiu o crescimento da indústria da madeira serrada e dos aglomerados, da resina, da celulose, da cortiça, e garantiu as bases para a criação, a partir de 1970, de uma rede nacional de áreas protegidas. Esta política resultou numa quase monocultura do pinheiro bravo, espécie pioneira da sucessão ecológica com capacidade de sobreviver mesmo em solos extremamente degradados. Estas características, aliadas a um rápido crescimento e à perspectiva de obter madeira com valor comercial num tempo aceitável, levaram, de facto, a utilizar o pinheiro bravo amplamente. No entanto, a sua elevada capacidade colonizadora dos terrenos deixados livres pelo abandono da agricultura terá sido responsável por uma parte muito substancial da área que actualmente ocupa. Pese embora a forma autoritária de intervenção do Estado Novo nos anos 40, o esforço de florestação inspirava-se em boas e precoces intenções ambientais (de protecção das encostas, por exemplo) e de desenvolvimento sustentável.

Este modelo, baseado na autoridade, foi adaptado também por países como o Chile, a França (que, em grande medida, serviu de modelo para os países ibéricos), a Itália, a Espanha, a Escandinávia, o Reino Unido, os Estados Unidos, o Canadá, a Rússia ou a China, que não abdicaram de um forte protagonismo dos Serviços Florestais do Estado, visível na hierarquização e disciplina para-militar da polícia florestal e do corpo de técnicos, que, com raras excepções na Europa, se mantiveram fardados, armados e vigilantes relativamente a alterações do uso do solo, à caça e à pesca furtivas, à destruição da natureza, ao furto de madeira, às pragas, às doenças, à silvopastorícia desregrada e ao incendiário.

Em 1965, existiam cerca de 2.969.000 ha arborizados, correspondentes a 33% do território do Continente. Numa sociedade rural muito dependente dos combustíveis e fertilizantes florestais, em que a recolha de caruma e mato era autorizada e vigiada pelos proprietários, os poucos incêndios que iam deflagrando em espaços rurais povoados e com reduzida biomassa eram facilmente combatidos pelas populações locais, pelas estruturas dos Serviços Florestais e, pontualmente, pelos corpos de bombeiros municipais e voluntários. Na década de 50 e 60, ardiam em média cerca de 5000 ha/ano.

De 1965 a 1975 – O fim de um ciclo de política florestal pública

A partir da década de 1950, com a emigração para a Europa e as Américas e o êxodo da população rural para as cidades do litoral, o despovoamento do interior foi assumindo contornos preocupantes. Associado a este processo demográfico, o esforço da Guerra Colonial consumiu parte dos recursos financeiros e humanos que suportavam o sistema agro-florestal. Mas terá sido o êxodo rural o fenómeno mais marcante. Foi uma emigração lenta, desorganizada, que deixou atrás de si uma paisagem de abandono, em que o mato e o pinhal se instalaram, criando o que Steve Pyne designaria como o paradigma do ambiente propenso ao incêndio. Neste contexto, os privados ou abandonaram a terra ou fizeram uma gestão minimalista, inadequada à sustentabilidade desejada pela técnica florestal, sem intervenção do Estado na gestão ou no apoio à gestão da grande maioria do património privado.

Na ausência de vigilância territorial e de tratamento silvícola em vastas áreas florestais, em especial privadas, os grandes incêndios registados na região do Pinhal Interior e nalguns perímetros florestais geridos pelo Estado¹ desencadearam reflexões importantes. Num documento precursor intitulado “Princípios Básicos de Luta contra Incêndios na Floresta Particular Portuguesa”, Quintanilha, Silva e Moreira da Silva (1965) identificaram as linhas de orientação estratégicas necessárias à resolução do problema: a redefinição da gestão florestal privada no mini-fundio através da criação de zonas de intervenção (polígonos florestais com dimensão suficiente para a viabilização de medidas de silvicultura e infra-estruturação); o planeamento florestal e de infraestruturas a um nível sub-regional (50000ha); e a adopção de sistemas de prevenção e combate assentes na profissionalização dos seus agentes. Esta estratégia veio a ser adoptada, com a constituição de diversas brigadas de prevenção e combate unitariamente compostas por 20 indivíduos equipados com enxadas e outras ferramentas manuais.

No Ano Europeu da Conservação da Natureza (1970), e num contexto de preocupação crescente face ao fenómeno dos incêndios, foi publicado o DL. 488/70, cuja elaboração se terá baseado nas reflexões técnicas anteriormente enunciadas, e que define, pela primeira vez, um Sistema de Defesa da Floresta Contra Incêndios. Reconhecendo a complexidade acrescida do problema no que diz respeito à propriedade privada e a escassez de mão-de-

¹ De que são exemplos os incêndios de Viana do Castelo (1962), de Boticas (1964) e da Serra de Sintra (1966).



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

obra disponível para executar as tarefas de prevenção e de combate aos incêndios, o diploma assume como necessária uma acção concertada de diversas entidades, na qual os Serviços Florestais assegurassem a coordenação técnica dos trabalhos de extinção. Estabelece, no entanto, que compete ao proprietário privado assegurar a protecção dos seus espaços, realçando a importância para a riqueza nacional das tarefas de defesa da floresta contra incêndios.

Neste diploma, por razões de ordem pública, define-se também o envolvimento das autoridades administrativas que, em sede de comissão distrital, participam nos trabalhos de prevenção e extinção, presididas, com voto de qualidade, pelos Serviços Florestais. As comissões distritais contavam com a participação do comando da região militar, de dois representantes dos bombeiros (um do corpo sapador e outro municipal, e, na falta deste último, da Associação de Voluntários), da GNR, da PSP e da defesa civil do território. Apesar da ausência de estatísticas seguras, há consenso sobre a média anual de área ardida neste período ter sido de 10.000ha.

De 1975 a 1985 – O declínio dos espaços florestais

Com o 25 de Abril de 1974 e o período revolucionário que se lhe seguiu, um conjunto de instituições públicas sofreram profundas alterações organizacionais e de estratégia, que atingiram também, e de forma muito particular, os Serviços Florestais.

Com capacidade operacional instalada em quase todo o território, estes Serviços geriam activamente as áreas florestais públicas e comunitárias (baldios) (incluindo as áreas protegidas criadas a partir de 1970) e policiavam as restantes áreas privadas (cerca de 80% do território). A instabilidade própria dos períodos revolucionários, com impactos ao nível da autoridade do Estado, criou terreno propício ao florescimento de actividades ilegais que expressavam as tensões acumuladas e os conflitos passados ou presentes através de actos incendiários. Num quadro de impunidade, assistiu-se à dizimação dos recursos cinegéticos, ao aumento desregrado da prática de queimadas pelos pastores e da queima de lixos urbanos, ao uso generalizado do fogo. Em 1975, arderam cerca de 80.000ha.

Ao mesmo tempo, a missão dos Serviços Florestais do Estado, que garantia em tese, como se referiu, a assistência à gestão da propriedade privada, foi concentrada nas áreas

comunitárias. Paralelamente, e no mesmo ano de 1975, criava-se o Serviço Nacional de Parques e Reservas e constituía-se a comissão instaladora do Serviço Nacional de Protecção Civil, que consolidava as comissões distritais criadas em 1970.

Em apenas cinco anos, a área queimada no território continental quadruplicou (43.860ha/ano)². Em 1980, foi publicado o DL.327/80, que estabelecia a necessidade de resolver o problema dos incêndios “com base num sistema articulado e conjugado de esforços, de resultados imediatos” (Diário da Assembleia, 1980). Com a publicação deste diploma, foi revogado o anteriormente referido DL 488/70 e deslocou-se a coordenação das acções de protecção, de detecção e de combate aos fogos florestais para a esfera dos órgãos regionais de protecção civil.

Na discussão parlamentar para a ratificação do Dec.-Lei 327/80, foi explicitamente assumida uma opção: **o reforço dos meios de combate, apoiados nos corpos de bombeiros, numa lógica de curto prazo e de resultados rápidos, em detrimento da resolução dos problemas estruturais da floresta e da gestão do território com prazos mais dilatados, e de resultados menos visíveis no imediato.**

A aprovação desta lei pôs fim a uma discussão iniciada em Março de 1980, quando uma proposta de lei veio preconizar a criação das Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) como pilar da Defesa da Floresta Contra Incêndios. Alegando que a concretização desta proposta implicaria a colectivização da floresta e interferiria nos reais interesses dos privados, o partido que apoiava o Governo avançou com uma outra proposta de Lei. Por ocasião da sua discussão, foi questionado o funcionamento do próprio modelo, como se pode ler nos diários da Assembleia da República: “Como funcionam, como se articulam? Admitindo que possam vir a funcionar, estão porventura vocacionados para a realização das tarefas da prevenção e detecção?”. A Lei foi aprovada, rectificada na generalidade já na II legislatura em Dezembro de 1980, sem votos contra, mas com abstenções e declarações de votos de três partidos. Ainda nos diários da Assembleia da República, lê-se: “Votaram contra medidas de fundo que evitariam a deflagração de incêndios, com a desculpa de terem medidas para os apagar. (...) O Governo optou pela pseudomodernização de estruturas já condenadas, (...) serviços regionais de protecção civil, órgão municipais de coordenação...? Tudo no papel?”.

² Não ausência de melhor informação, presume-se que o valor incluía área de matos e de floresta



Em Setembro de 1980, no âmbito do Ministério da Administração Interna, foi criado o Serviço Nacional de Bombeiros, e, logo em Outubro, o Serviço Nacional de Protecção Civil. Num ano marcado pela seca, arderam 89.000 hectares. Em Dezembro desse ano, o Decreto Regulamentar 55/81 veio clarificar as competências das diversas entidades. Os Serviços Florestais passaram a ser responsáveis apenas pela prevenção e detecção; os municípios assumiram a responsabilidade pela protecção civil e pela dinamização das Comissões Municipais Especializadas em Fogos Florestais; e aos corpos de bombeiros passaram a competir o combate e o rescaldo. O referido Decreto prevê também a transferência gradual dos equipamentos, encargos e infra-estruturas de combate dos Serviços Florestais para os bombeiros, que não chegou a ser totalmente efectuada.

O novo enquadramento não acautelou suficientemente a incorporação na actividade de combate aos incêndios florestais da experiência e conhecimentos acumulados pelos Serviços Florestais ao longo de mais de 100 anos³. Perdida a oportunidade de contar com esta experiência, esvaziados da missão de combate e perante os desafios lançados pelo programa de arborização apoiado pelo Banco Mundial, os Serviços Florestais concentraram-se em apoiar a arborização de novas áreas, descurando a assistência ao proprietário privado na gestão do seu património e a protecção das matas públicas. Muito direccionada para a gestão das matas públicas e comunitárias, a máquina da Administração Pública teve sempre muita dificuldade em desenvolver uma actividade de apoio às melhores práticas de silvicultura nas áreas privadas, com a excepção das áreas de latifúndio. Durante este período, mesmo as arborizações desenvolvidas não observaram preocupações de Defesa da Floresta Contra Incêndios e poucos são, actualmente, os hectares então plantados e que ainda sobrevivem, com excepção de áreas de eucalipto e de pinheiro manso.

Entre os muitos factores que, a partir de meados dos anos 80, fizeram decrescer a utilidade social e o valor do pinhal bravo português, contam-se: o despovoamento e o envelhecimento da população rural, o acréscimo do preço da mão-de-obra decorrente da sua escassez, o incipiente nível de mecanização das operações, a redução dos preços da resina, a progressiva extinção da prática de recolha de mato para as camas dos animais (por via da mecanização da agricultura e da conseqüente diminuição do número de animais de trabalho), a acessibilidade a fertilizantes artificiais, a redução do consumo de lenhas

³ Este facto gerou tensão entre comandantes de bombeiros e guardas e técnicos florestais. Por exemplo, o emprego da técnica do contra-fogo, frequentemente utilizada pelos guardas florestais, gerou contenciosos que terminavam em tribunal, uma vez que no novo quadro legal apenas os bombeiros estavam autorizados a empregá-la.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

(electrificação do interior das habitações e distribuição do gás), a pequena dimensão das áreas privadas e a super-abundância de madeira ardida.

O proprietário agrícola ou detentor da terra, que dependia cada vez menos da floresta como fonte de rendimento, fazia uma incorrecta gestão técnica dos seus espaços, votando milhares de hectares a uma espiral de abandono e a uma crescente exposição ao risco de incêndios, cada vez mais frequentes e de maior dimensão.

Por um lado, o corpo técnico do Estado ia envelhecendo, em conjunto com as instalações, a rede de vigias e comunicações e as restantes infra-estruturas criadas pelo Plano de Povoamento Florestal de 1938. Por outro lado, a eficácia da defesa da floresta estava comprometida pela formação dos bombeiros (pese embora alguma formação) essencialmente vocacionada para incêndios urbanos, pela sua não profissionalização, pelo seu insuficiente conhecimento do território florestal, pela inadaptação do equipamento de combate ao terreno florestal, com excessivo e sistemático recurso à água e raramente à enxada ou à técnica de contra-fogo. No esforço de combate aos incêndios florestais, os bombeiros salvaram populações e habitações, expondo-se ao risco de graves acidentes, alguns deles fatais (Águeda, Vouzela e Armamar).

Em 1985/86, a gestão do Parque Nacional da Peneda-Gerês e de outras áreas protegidas transita para o Serviço Nacional de Parques e Reservas, que promove uma política de não-intervenção ou de intervenção mínima sobre ecossistemas incluídos na rede nacional de áreas protegidas, independentemente de serem ou não de origem artificial, e com frequentes restrições à gestão florestal. Durante este período, o municipalismo e o desenvolvimento económico trouxeram até às populações a electricidade e o gás e aprofundaram a mecanização da agricultura. A recolha dos matos e lenhas deixaram de fazer parte das rotinas das explorações agrícolas, acumulando-se o combustível nos espaços florestais. As indústrias de celulose, comprando espaços e dinamizando o sector privado da prestação de serviços de arborização, apresentavam ao proprietário privado a alternativa de uma rápida capitalização da terra. O Estado expandiu o sector das celulosas e criou mais uma fábrica na região Centro (1984). Com o desenvolvimento deste projecto industrial e o aumento de capacidade de outras fábricas já existentes, a disputa de terra para plantações de eucalipto estendeu-se a áreas do interior, que mais tarde (finais década 90), pelo declive, piores produtividades e estabilização do preço da madeira, viriam a tornar-se em investimentos pouco rentáveis.

Durante este período, Espanha aprofundou o enraizamento do seu sistema de defesa da floresta contra incêndios nos serviços florestais, que tinham entretanto mudado da tutela do Ministério da Agricultura para a do Ministério do Ambiente. Garantida pelo Governo a coordenação de um sistema único e de âmbito nacional, foram observadas e regionalmente enquadradas algumas particularidades ou mesmo a existência de modelos diferenciados, que ainda hoje se mantêm. Nas comunidades mais rurais, a prevenção e o combate estão na esfera do Ministério do Ambiente, mantendo-se a lógica florestal, enquanto que nas comunidades mais urbanizadas, como por exemplo na Catalunha e em Valência, a prevenção está autonomizada, mas a detecção e o combate são assegurados por unidades de bombeiros urbanos, profissionais, existindo uma unidade com conhecimentos especializados em combate a incêndios florestais, tal como sucede em França.

Em 1982, um relatório realizado por técnicos norte-americanos recuperava o que já havia sido enunciado em 1965 por Quintanilha, Silva e Moreira da Silva, e afirmava a necessidade de operacionalizar a prevenção e definir um sistema de detecção e combate, mais eficaz (menor área por incêndio), menos dependente da água e baseado em ferramentas manuais. Representantes de corpos de bombeiros e da Direcção-Geral dos Recursos Florestais visitaram os Estados Unidos e o Canadá, tendo-se ocasionalmente adoptado algumas técnicas de sapor.

Em 1985, a área florestal ocupava mais de 3.100.000 ha, o equivalente a 35% do território, e a área ardida foi de 149.000 ha, quando a média anual se cifrava nos 50.000 ha.

De 1986 a 1996 – A perda sustentada de valor da floresta

Nesta década, agudiza-se o problema da perda de competitividade e de atractividade para o investimento da floresta portuguesa, com a sua conseqüente exposição crescente ao abandono e ao risco de incêndio. De facto, é neste período que a área arborizada atinge o seu máximo, com uns expressivos 3.3 milhões ha. que se reconhecia serem em grande parte sub-lotados, de baixo valor económico, expostos a um risco extremo e com crescentes problemas fitossanitários (Inventário Florestal Nacional, 1995).

Em parte devido à ausência de gestão técnica, à reduzida dimensão da propriedade e a uma política florestal excessivamente concentrada na arborização, existia mais área florestal, mas

de pior qualidade e de menor valor e com uma exposição ao risco de incêndio cada vez maior.

Com o aumento da intensidade e da dimensão da ameaça de incêndios florestais, os corpos de bombeiros desenvolvidos no seio das associações humanitárias de direito privado (sobre uma base de voluntariado), e mantendo-se o modelo instituído em 1980, ganham cobertura nacional e reforçam, com a ajuda financeira do Estado, os seus meios e instalações.

Com a extinção do Instituto de Produtos Florestais, que recolhia as estatísticas vitais do sector, e a Administração Pública florestal, sem orientações claras de política florestal, vai gradualmente perdendo a capacidade de fiscalização da floresta privada e de administração da floresta pública.

Para a referida expansão florestal terá contribuído também o Programa de Acção Florestal (PAF), lançado em 1986, que ensaiava um novo modelo de apoio à reestruturação da floresta com os avultados recursos financeiros disponibilizados pelo Quadro Comunitário de Apoio. Este Programa concentrou-se essencialmente na expansão da floresta e na rearborização, envolvendo parcialmente áreas já percorridas pelo fogo uma vez que o acumulado de áreas ardidadas nas duas décadas precedentes atingia quase já os 500.000 ha.

Num contexto de crescente competitividade mundial, com a estabilização dos preços da madeira para trituração (o principal produto da floresta de pinho e eucalipto), a floresta portuguesa, explorada para três mercados fundamentais (indústria corticeira, celulose e aglomerados) foi, paulatinamente, perdendo o seu valor. Sem gestão e exposta a um risco de incêndio que reduziu a atractividade do investimento, os espaços florestais produziam materiais lenhosos de baixo valor, prematuramente cortados e sem re-investimento assegurado. As receitas geradas, transferidas para outros sistemas económicos, afastadas por ciclos de fogo cada vez mais frequentes, só permitiam assegurar o investimento realizado em eucaliptais de produtividades acima da média ou no montado do sobro, equilibrado (no curto prazo) pela exploração agro-silvo-pastoril. Ardidadas as cumeadas das serras nos anos 70 e 80, estas áreas regeneraram naturalmente, de forma não intervencionada como a técnica ou a boa gestão recomendariam. Nos anos 90, o então ainda jovem pinhal voltou a arder e, face à rarefacção dos bancos de sementes, algumas destas áreas transformaram-se em extensos matagais.

As áreas de eucaliptal foram, entretanto, sendo instaladas e ocupando algumas destas zonas ardidas, sendo mais defensáveis, já que os modelos de gestão das propriedades e de silvicultura sugerem, e a rentabilidade da cultura permite, uma intervenção mais intensa, em particular na redução do combustível arbustivo e na infra-estruturação da propriedade (caminhos e acessos).

A máquina responsável pela prevenção e detecção recuperou a prática do fogo controlado (na região norte chegaram a ser queimados cerca de 3000ha por ano), reforçou o sistema de detecção, criou as brigadas de investigação de incêndios florestais, apoiou inúmeros projectos de investigação e desenvolvimento, mas a dimensão territorial da tarefa exigia meios muito mais avultados e uma organização legislativa e institucional reformada e com claros objectivos operacionais de curto e de médio/longo prazo.

Em 1991 foi aprovada a Lei de Bases da Protecção Civil e, em 1996, a Lei de Bases de Política Florestal, que perspectivam paralelamente o futuro, de forma separada. A primeira tem como objectivos fundamentais a prevenção de riscos colectivos de acidentes graves, catástrofes ou calamidades, atenuar os efeitos em caso de acidente e socorrer e assistir as populações em perigo (Lei 113/91, art 3º), definindo os campos de actuação, focalizando-se no planeamento, na defesa e nas medidas de auto-protecção das populações, não fazendo qualquer referência aos incêndios florestais.

Na Lei de Bases de Política Florestal, por seu lado, não há uma única referência à protecção civil, sendo um dos objectivos da política florestal assegurar a protecção da floresta, e do que nela estiver contido, contra incêndios (Lei 33/96 artº3). Nesta Lei, prevê-se ainda a criação de uma estrutura nacional, regional e sub-regional com funções de planeamento e coordenação das acções de prevenção e detecção e de colaboração no combate a incêndios florestais (artº 10), que também nunca chegou a ser concretizada.

Em 1991 e 1995, respectivamente, arderam 182.000 e 170.000 ha. Com quase 20.000 ignições por ano, a área média anual ardida atingia os 100.000 ha, isto é, 2% dos espaços florestais (povoamentos e matos) ao ano.

Ano após ano, face à ausência de resultados satisfatórios, começou a cristalizar-se um sentimento de descrença no conjunto dos actores envolvidos. Em meados dos anos 90, o estudo de Michael Porter reconhecia a perda de competitividade da floresta portuguesa e

lançava o alerta para os inúmeros problemas que ameaçavam a sua sustentabilidade e viabilidade económica.

Em 1996, no âmbito de uma controversa reestruturação do Ministério da Agricultura, os Serviços Florestais foram desmembrados e os seus serviços regionais e locais integrados nas Direcções Regionais de Agricultura. A administração dos apoios públicos e comunitários à gestão florestal foi entregue a uma entidade exterior (IFADAP) e, no âmbito dessa reestruturação, previu-se a criação de uma empresa pública de gestão florestal, à semelhança das que foram criadas noutros países europeus (p.e. Irlanda), que nunca chegou, no entanto, a ser concretizada.

Nos finais dos anos 90, após a estabilização dos preços de rolaria de eucalipto, a área de eucaliptal travou a sua expansão, facto a que não podem ser alheios a descapitalização do proprietário, a redução da atractividade (com o preço da madeira estabilizado desde 1996) e o crescente risco para o investimento introduzido pelos incêndios.

Em algumas áreas menos produtivas do litoral, do interior e da serra algarvia, terminados o terceiro e o quarto cortes, ou em terrenos expostos a maiores pressões urbanísticas, a cultura deixou de ser atractiva e, actualmente, cerca de 200.000ha estão abaixo do seu potencial de produção lenhosa e apresentam uma estrutura de povoamento que promove a continuidade dos combustíveis, aumentando o risco de incêndio. Os campos sem cultivos, as aldeias rurais urbanizadas, com uma população envelhecida e sem capacidade para tratar e limpar a vegetação arbustiva e arbórea que entretanto crescera nas linhas de água e nas extremas da propriedade edificada, foram ficando rodeados de densas e contíguas manchas de combustível. A ausência de uma estratégia de Defesa da Floresta Contra Incêndios agudizava também as condições de ameaça para a protecção civil.

De 1997 a 2003 – O colapso do sistema instituído

Depois da integração dos serviços florestais nos serviços agrícolas, e perante os problemas associados à gestão da mudança e à incapacidade de rejuvenescer os recursos humanos, a Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais, órgão colegial inicialmente criado na dependência da Presidência do Conselho de Ministros (1987) e entretanto reestruturado e

transferido para a tutela da Administração Interna (1991), foi assumindo a liderança da infra-estruturação do território (acessos e pontos de água) na sensibilização.

Os Serviços Florestais centrais definiram um Plano de Desenvolvimento Florestal, cuja implementação e monitorização nunca foram alvo de processo próprio, e garantiram as estatísticas dos incêndios, a investigação das causas, alguns programas de sensibilização, o apoio ao movimento associativo, o arranque do programa de sapadores florestais (que nunca cumpriu as metas inicialmente estabelecidas), a rede de postos de vigia. Continuou-se, no entanto, a assistir a uma erosão gradual da capacidade técnica, de intervenção no terreno e de fiscalização pelo Corpo Nacional da Guarda Florestal.

O III Quadro Comunitário de Apoio veio exigir um processo administrativo e burocrático mais complexo para as intenções de investimento, que se reflectiu no desinteresse generalizado pela aplicação das medidas florestais do Programa AGRO. O acompanhamento da multiplicidade de comissões e processos em que a autoridade florestal e os serviços regionais participam absorve uma parte substancial dos recursos técnicos disponíveis. Em 2002, a abertura dos postos de vigia chegou mesmo a ser tardia.

Embora com uma linha de investimento para a redução do risco de incêndio, os programas comunitários de apoio foram dimensionados para promover a arborização, em particular das áreas ardidas e de áreas agrícolas, através dos Programas Agro e Ruris, respectivamente.

Em termos de Defesa da Floresta Contra Incêndios, este esforço chega a ser contraditório. A arborização de áreas ardidas, financiando o investimento sem prevenir a mitigação das causas dos incêndios e sem partilha do risco pelo proprietário, não o vinculando efectivamente à gestão da área arborizada, outrora agricultadas, contribui para aumentar a continuidade do combustível. Outras medidas, incluindo as agro-ambientais, visaram conservar os usos tradicionais ou promover os regimes extensivos pecuários. Nenhum destes programas, que contribuem para a dinâmica dos usos e ocupações do solo de vastas áreas de territórios, teve a preocupação de enquadrar a atribuição do investimento num contexto regional que equacionasse o risco de incêndio, a continuidade de combustíveis ou a necessidade de renovar as pastagens, com fogo, para suportar o aumento de encabeçamento.

No final da década 90, e perante a dificuldade em encontrar voluntários, o serviço prestado pelos bombeiros voluntários começou a ser simbolicamente remunerado através dos GEIS



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

(percursores GPI). Os corpos de bombeiros, com equipamentos materiais suficientes, como reconhecia o relatório norte-americano de 2004, são, durante o Verão, rejuvenescidos com jovens voluntários em férias escolares. Esta ausência de mão-de-obra reflecte-se no nível de prontidão e disponibilidade dos recursos materiais existentes fora da “época dos incêndios”, como ficou demonstrado pela falta de bombeiros no combate aos incêndios ocorridos em Fevereiro, Março e Abril de 2005.

Os comandantes mais experientes são voluntários, mas as dificuldades verificadas na angariação de voluntários para as fileiras da corporação reflectem-se na necessidade de remunerar cada elemento dos Grupos de Primeira Intervenção no montante de 35 euros por dia (valores de 2004), os quais preenchem um dispositivo que dificilmente consegue ultrapassar os 3500 elementos, numa base de recrutamento com mais de 23.799 inscritos no activo e sem contar com o quadro de honra.

Face a esta realidade, ao facto de o combate se basear grandemente no recurso a água e face à urgência em realizar acções de silvicultura nas áreas de proprietário privados, em 1999 foi criado o Programa de Sapadores Florestais, que permitia um reforço da primeira intervenção, baseada em ferramentas manuais, garantindo todo o ano uma remuneração individual em tarefas de prevenção, no seio do movimento associativo e autárquico. Em 2001, foi publicado o Sistema de Luta Contra Incêndios, que consolida a vertente operacional da Lei de Bases de 1991 - aprofundando a componente de protecção de pessoas e bens, mas secundarizando a componente florestal -, ao nível da informação, da prevenção e da detecção ou colaboração na primeira intervenção, de outros agentes de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Em 2003, verifica-se a fusão entre o SNB, o SNPC e a CNEFF, criando-se o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, que incluía o Núcleo de Protecção da Floresta, com a incumbência de assegurar a detecção e vigilância em colaboração com as CEFF municipais. Este diploma, do qual resulta a fusão, como é confirmado no Livro Branco de 2003 e no relatório da Assembleia da República de 2004 que recomendam a revisão e aprofundamento dos objectivos previsto nas Leis de Bases de Protecção Civil, por um lado, e da Floresta, por outro, desvalorizando a componente de protecção civil e não criando uma estrutura de três níveis para a prevenção de incêndios florestais.

Num quadro de massa florestal não gerida, campos agrícolas abandonados, perímetros urbanos que se expandiram para áreas agrícolas e florestais abandonadas e de casas



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

construídas isoladamente no meio dos espaços florestais, ausência de ordenamento efectivo do território, estavam criadas condições potencialmente muito perigosas. Acrescem aos referidos factores, uma população envelhecida, iletrada, a inexistência de um sistema que fiscalize e puna o uso indevido do fogo, uma capacidade de detecção ineficiente, um combate ao incêndio florestal estendido pouco instruído, ineficaz a resolver incêndios florestais de maiores dimensões por depender excessivamente de água, de acessos e de meios aéreos, as falhas de comando e de coordenação logística.

O impacto dos incêndios foi sendo cada vez mais frequente e severo, com áreas ardidadas por fogo cada vez maiores e maior número de incêndios com mais de 10 e 100 hectares (uma tendência iniciada no final da década de 90). Desde 2000, pese embora o reforço dos meios de combate, num contexto de acentuada perda de valor da floresta, o sistema foi-se progressiva e sistematicamente limitando à defesa das populações, das habitações e dos campos de cultivo.

A acentuada vulnerabilidade do sistema às variações climatéricas, 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 280.000ha de floresta de sobro, 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 infra-estruturas, onde as silvas e os matos atingiam praticamente a altura dos telhados. O problema adquiriu uma dimensão de protecção civil e de segurança nacional.

Desde 1980, arderam mais de 2,7 Milhões de hectares, dos quais 1.4 Mha, foram de área arborizada. O actual sistema foi conseguindo, até 2003, resolver a ameaça civil que os incêndios florestais constituem, sacrificando a defesa da floresta.

Após 2003 – O início de um novo ciclo?

Em Outubro de 2003, com a criação da Secretaria de Estado das Florestas, procurou-se centralizar numa só entidade as questões da política florestal, concentrando a prevenção dos incêndios florestais e a primeira intervenção no âmbito do Ministério da Agricultura. Ainda em Outubro, o Conselho de Ministros aprovou a Reforma Estrutural para o Sector Florestal,

composta por várias iniciativas calendarizadas para serem implementadas em cerca de 12 meses. Esta Reforma procurou desenvolver quatro vectores - rever legislação, reabilitar a estrutura florestal do Estado, criar um quadro fiscal e promover mecanismos simples de gestão activa do território - e, simultaneamente, resolver problemas conjunturais do Sistema de Defesa de Floresta Contra Incêndios Florestais, nomeadamente através de uma equilibrada distribuição de responsabilidades, meios e atribuições.

Redigiram-se, discutiram-se e publicaram-se diversos diplomas, constituiu-se um Fundo Florestal Permanente e foi publicado o Decreto-Lei 156/2004, que estabelece o Sistema de Protecção da Floresta Contra Incêndios, prevê a forma de intervenção substitutiva do Estado aos proprietários privados, define um quadro jurídico para a expropriação de infra-estruturas, institui a obrigatoriedade de se manter limpa uma faixa de protecção às habitações, redes viárias e ferroviárias, regulamenta o uso do fogo nas zonas florestais, alarga o âmbito das infracções e actualiza os valores das coimas. Em Abril de 2004, o DL 94/2004 torna o Programa de Sapadores Florestais mais abrangente (instituições e envolvimento) prevendo uma regressão dos apoios com o tempo. O reforço do programa permitiu que, no final do ano de 2004, existissem 160 brigadas correspondentes a 800 homens treinados e capacitados para efectuarem operações de silvicultura preventiva, vigilância e primeira intervenção. No entanto, o Ministério do Ambiente, através do Instituto de Conservação da Natureza, manteve uma estrutura de prevenção, detecção e primeira intervenção, com um baixo nível de integração no sistema nacional, a par de algumas organizações de produtores florestais. Corroborando essa falta de coordenação, refira-se que somente em 2004 foram adquiridos rádios para as equipas de sapadores florestais poderem comunicar com os Centro de Prevenção e Detecção Distritais.

Para a área do combate, das propostas previstas no Livro Branco e no relatório da Assembleia da República, e com excepção da constituição de um núcleo de formação de combate a incêndios florestais e de acções de formação de comandos, não foram implementadas quaisquer das iniciativas previstas.

À renovada administração florestal, dotada de capacidade administrativa e financeira para implementar as medidas necessárias, ficaram a faltar o rejuvenescimento dos quadros e a gestão das novas rotinas. No entanto, após o fim do XV Governo, em Julho de 2004, o ritmo da Reforma abrandou e alguns diplomas previstos não chegaram a ser publicados, nomeadamente aqueles que versam o tema da fiscalidade, do cadastro e da conta investimento, em suma, os temas intimamente ligados com a Propriedade.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Somente em Julho de 2005 foi publicado o Decreto Lei que define as Zonas de Intervenção Florestal, de adesão voluntária, imaginadas 40 anos antes, redigidas em proposta de lei há 25 anos e redescobertas em 2003.

A Sociedade portuguesa foi incapaz de manter uma riqueza e de geri-la sustentadamente através do tempo. As alterações institucionais, a delapidação técnica e da capacidade de intervenção do Estado, sem assegurar essa valência pelo sector privado, e a não valorização da floresta pela Sociedade, como suporte da sua própria existência e da sua identidade, levou, ano após ano, a que a resolução do problema se fosse tornando cada vez mais difícil e dispendiosa. Nas últimas décadas, as políticas de prevenção e de combate a incêndios florestais foram sempre marcadas por um carácter reactivo, com iniciativas legislativas avulsas, de enfoque operacional e de curto prazo, sem obedecerem a uma estratégia consistente. Raramente integradas com outras políticas públicas, as medidas empreendidas reforçaram sucessivamente a capacidade de supressão, através da mecanização do combate, em detrimento da resolução das causas estruturais há muito identificadas, nomeadamente, o tema da Propriedade, da gestão florestal, do Ordenamento do Território, da autoridade do Estado, da coesão social, da regulação dos mercados agro-florestais e do solo. O sistema agro-florestal, criado e construído com a presença do homem, entrou em crise profunda. Com as conhecidas limitações edafo-climáticas do território continental, os produtos tradicionais, incluindo os lenhosos, não são competitivos. Os espaço florestais - que poderiam ser, na sua multifuncionalidade, uma alternativa para a competitividade de grande parte do território - não são geridos em unidades com dimensão, com profissionalismo e encontram-se expostos a inúmeros conflitos e tensões sociais que contribuem para ignições e deflagrações num ambiente com cargas de combustíveis cada vez mais elevadas. Os produtos gerados não pagam a cada vez mais escassa e onerosa mão-de-obra necessária para os manter. As áreas agrícolas, de fracas produtividades e enquadradas por política agrícola comum, serão paulatinamente abandonadas a outros usos, contribuindo para a re-naturalização da paisagem. Envelhecida, a população concentra-se em aglomerados rurais urbanizados, pouco atractivos para fixar os jovens. Estes territórios, a continuarem sem perspectiva de futuro, sem gestão e sem criação de riqueza, irão contribuir para acelerar o duplo envelhecimento, e as aldeias extinguir-se-ão no curto e médio prazo. São todas estas tendências que se tem de procurar inverter, de forma estratégica e integrada, para que a calamidade pública decretada em 2003 possa ter representado o início de um ciclo virtuoso para a floresta portuguesa.