



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

ANEXO 4

ANÁLISE PROSPECTIVA DE JOGO DE ACTORES

A realização de um exercício de prospectiva estratégica no âmbito do Plano Nacional – Defesa da Floresta contra Incêndios, baseado numa **análise prospectiva de jogo de actores** (utilizando o método MACTOR), em que se confrontam os projectos dos vários actores ou agentes do Sistema, associados às relações de força que estabelecem entre si, permite fazer a avaliação dinâmica do jogo e antecipar a direcção que os “futuros possíveis e desejáveis” poderão tomar.

O exercício

O exercício de Análise Prospectiva, assente no método MACTOR, decorreu no Instituto Superior de Agronomia a 17 e 18 de Março de 2005.

A prospectiva

A prospectiva é uma previsão assente em quantificação e extrapolação de tendências.

O processo

Participaram 27 actores/agentes, considerando 27 objectivos estratégicos, dos quais 8 foram considerados consensuais, pelo que na análise se processaram 19 objectivos estratégicos.

O exercício consistiu no preenchimento de duas matrizes, **Actores x Actores**, para avaliar em que medida cada actor/agente é determinante na acção de outro e, **Actores x Objectivos**, para aferir a atitude actual de cada actor/agente face a cada objectivo estratégico. Das matrizes determinaram-se as relações directas e indirectas dos actores/agentes e a mobilização destes face aos objectivos estratégicos.

O resultado

Apenas as indústrias florestais, os proprietários absentistas e os caçadores desempenham os papéis de **actores dominantes** e muito pouco dependentes dos restantes. A quase
Relatório Final da Proposta Técnica de PNDFCI – Anexo 4 – Análise Prospectiva



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

totalidade dos actores **converge** em relação à maioria dos **objectivos** segundo os seus interesses e missões específicas. No que respeita a **divergências** há uma maior concentração de agrupamentos de actores, mostrando que é mais fácil identificar aquilo em que divergem do que no que convergem. Assim encontramos apenas três grupos de divergências, em que os actores se concentram. Por um lado temos o núcleo dos proprietários florestais, população rural e poder legislativo, com as suas posições conservacionistas e conservadores, por outro os institucionais da floresta e da prevenção e do combate aos incêndios e finalmente os operacionais do combate.

Os cenários

Da análise prospectiva resulta a formulação de três cenários:

- Combate descentralizado numa nova dimensão da “fábrica celular” – aliança investigação, indústria, agricultura e ambiente.
- Combate centralizado e especialização das florestas em produtos de alto valor acrescentado.
- Combate anárquico numa floresta entregue a si própria

A PROSPECTIVA

Prospectiva, do latim *prospicere*, o mesmo que ver ao longe ou ver de longe, discernir qualquer coisa em frente de si.

A prospectiva não é mais que a previsão, bastante marcada pela quantificação e pela extrapolação de tendências. A prospectiva não é entendida como apenas um prolongamento do passado, uma vez que o futuro está aberto à influência de múltiplos actores que agem hoje em função dos seus projectos futuros.

O futuro é múltiplo, há vários futuros possíveis e o caminho que leva a este ou àquele não é, forçosamente, único. A descrição de um “futurível” e do caminho que lhe está associado constituem um cenário, uma descrição de características essenciais que afectam as estratégias consideradas, ou uma descrição ordenada daquilo que a análise prospectiva permite antever.

Objectivos estratégicos da Prospectiva

- Orientar a acção presente (o plano) à luz dos futuros possíveis e desejados, por exemplo, procurando o máximo de flexibilidade face à incerteza;
- Balizar os futuros possíveis de marcas que ajudem a distinguir na avalanche dos factos do presente os factos portadores de futuro, ou seja, os “factos ínfimos pelas suas dimensões presentes mas imensos pelas suas consequências virtuais” (P. Massé).
- Mobilizar a inteligência dos homens; é a apropriação da mudança pela antecipação partilhada.

Objectivos táticos da Prospectiva

- Fazer jogar o efeito do anúncio (dissuasivo ou incitativo) para tentar impedir que um acontecimento não se produza ou para tentar favorecer o seu aparecimento (taxa de inflação, taxa de crescimento económico, etc.)
- Testar uma hipótese ou uma ideia, por exemplo, para justificar uma decisão e evitar as críticas eventuais;
- Dar uma imagem empreendedora e dinâmica (efeito de moda), desenvolver a comunicação interna à organização e a sua abertura ao exterior;



- Pôr em causa as ideias recebidas e os comportamentos nefastos (cepticismo, crenças cegas, visão a curto prazo).

A utilidade da **prospectiva** depende directamente da contribuição dos objectivos estratégicos e táticos. Assim, **a credibilidade da prospectiva aumenta** com a pertinência, a coerência, a verosimilhança dos cenários, a importância das suas consequências e a transparência.

A realização desta acção, que consistiu no preenchimento de duas grandes matrizes que permitem a leitura sobre o posicionamento dos agentes e suas inter-relações, enquadrando-se na prossecução da missão da Equipa de Projecto, que é a de definir uma estratégia e articular coerentemente as diferentes componentes do Sistema, recolhendo as suas sensibilidades e estabelecendo pontes entre si, numa perspectiva de envolver todos, de incorporar os seus contributos e de atribuir-lhes papéis e responsabilidades.

Este exercício, depois de uma análise metodológica das questões envolvidas no tema do trabalho – Florestas e Incêndios em Portugal -, levou à delimitação do sistema e identificação dos actores chave e das suas estratégias, com vista a determinar as questões principais a estudar, que permitiram realizar uma análise de jogo de actores em que se confrontam os seus projectos, associados às relações de força que estabelecem entre si, e permitem determinar as incertezas cruciais com as suas hipóteses alternativas.

Finalmente levou à construção de um conjunto de cenários contrastados com base numa análise morfológica, realizada a partir do conhecimento obtido, que antecipe as trajectórias que a complexa questão envolve.

Contexto Internacional

Contudo, nesta análise e na apresentação dos cenários, teve-se em conta as tendências pesadas que atingem o sector e que foram definidas por um conjunto de peritos da FAO num exercício de prospectiva pelo método DELPHI já realizado no início deste século¹:

- A cobertura florestal estabilizar-se-á à escala mundial;
- A conservação dos recursos naturais será um elemento chave do desenvolvimento e da sociedade civil, que através da influência das ONG´s terão responsabilidades acrescidas neste domínio;

¹ MORELL, Merilio, "Vision of forestry 50 years on", in *Unasylva*, No. 204 - Vol. 52- 2001/1, FAO, Roma
Relatório Final da Proposta Técnica de PNDFCI – Anexo 4 – Análise Prospectiva

- As plantações florestais serão a principal fonte de fibras para a indústria e jogarão um papel importante no sector do lazer;
- A procura dos principais produtos florestais progredirá, mas a este crescimento corresponderá um aumento da oferta para a maioria dos produtos lenhosos e a uma evolução tecnológica correspondente;
- A água será o recurso mais estratégico do mundo e objecto das principais controvérsias;
- A gestão florestal progredirá consideravelmente no plano técnico graças à utilização da tecnologia e nomeadamente dos computadores e dos satélites;
- Os governos serão mais transparentes e jogarão um papel menos importante na execução dos programas, na medida em que os particulares participarão mais activamente nos processos de elaboração das políticas.

O exercício de prospectiva estratégica desenvolvido nesta fase pretendeu antecipar os cenários que se perspectivam para o sistema nacional de gestão florestal num horizonte de 2015/2020 face às novas problemáticas levantadas com a elaboração do **Plano Nacional - Defesa da Floresta Contra Incêndios** com vista a atingir as metas definidas mas confrontando-as com as principais ameaças e dificuldades existentes, para definir o melhor caminho nesse horizonte.

Os cenários foram construídos com base numa análise morfológica realizada a partir da análise de jogo de actores, o que permitiu encontrar um conjunto de cenários contrastados que definam a situação no horizonte estabelecido.

O PROCESSO

O exercício de Análise do Jogo de Actores (AJA) decorreu nos dias 17 e 18 de Março, na Biblioteca do Instituto Superior de Agronomia, Tapada da Ajuda, em Lisboa, tendo participado o conjunto alargado de peritos indicados por um número alargado de actores envolvidos no jogo.

Foi referido que os convidados participavam no exercício enquanto peritos (experts ou conhecedores) e não como representantes das organizações de que eram originários, com vista a recolher a melhor informação para a definição dos caminhos futuros que se colocam à floresta e aos incêndios que a afecta.

A **análise do jogo de actores**, a confrontação dos seus projectos, o exame das suas relações de força (restrições ou meios de acção) são essenciais para pôr em evidência a evolução dos desafios estratégicos e colocar as questões chave para o futuro (incertezas críticas). É este precisamente o objectivo do **método MACTOR**.

O preenchimento do quadro foi objecto de uma discussão colectiva dos participantes no painel em que foram apresentadas as questões levantadas sobre cada actor e as suas relações com os outros. Numa primeira fase foram discutidos por todos os participantes as relações entre todos os actores e depois foram divididos em quatro grupos para fazerem o preenchimento das restantes linhas da matriz Actores X Actores.

No segundo dia foi feito idêntico exercício em que se confrontaram os actores com os objectivos associados, decorrendo da mesma forma o preenchimento das primeiras colunas em plenário e as restantes em quatro grupos criados para o efeito.

A definição de "Actor" exclui à partida indivíduos tomados isoladamente e que não têm estratégia possível no contexto do jogo. Um actor na metodologia MACTOR corresponde a um grupo homogéneo que desenvolve uma estratégia idêntica e que assume uma relação de força semelhante em relação aos outros actores.

Assim no painel de peritos ficaram estabilizados os seguintes **actores/agentes** bem como os **desafios estratégicos e objectivos associados** apresentados a seguir:

**Tabela A4.1.**

Tabela dos actores/agentes presentes no exercício de Análise Prospectiva

ACTORES/AGENTES
1. Organismo dirigente do combate (SNBPC)
2. Bombeiros (Bombeiros)
3. Empresas de material de combate (Mat. comb.)
4. Sapadores Florestais (Sap. Flor.)
5. Proprietários florestais absentistas (Pro. absen)
6. Caçadores (Caçador)
7. Empreiteiros florestais (Empreiteir)
8. Associações produtores florestais (Ass.Pr.Flo)
9. Indústrias florestais (Ind.Flor.)
10. Intermediários das madeiras (Intermed.)
11. Media (Media)
12. Autoridades policiais (Policia)
13. Pilotos de helicópteros e aviões (Pilotos)
14. População rural - agricultores (Rurais)
15. ONG´s (ONG´s)
16. Sistema Científico (SNC&T)
17. Forças Armadas (F.A.)
18. Agentes de desenvolvimento regional (ADR´s)
19. Incendiários (Incend.)
20. Câmaras (Câmaras)
21. Juntas de Freguesia (J.F.)
22. Proprietários Florestais (Prop.Flor)
23. Instituto de Conservação da Natureza (ICN)
24. Direcção Geral dos Recursos Florestais (DGRF)
25. Agência para a Prevenção dos Fogos Florestais (APIF)
26. População urbana (Urbanos)
27. Poder legislativo (Legisl.)

O levantamento inicial dos desafios estratégicos resultou da análise dos documentos produzidos no âmbito da preparação do PNDFCI, bem como do conhecimento que é tido pela equipa que lidera o estudo. Como já foi referido, os objectivos por seu lado resultaram da

contrastação de possibilidades ou hipóteses que se colocam na sociedade portuguesa em relação a esses desafios.

Resultante da discussão posterior com o painel ficou estabilizada uma lista com os **desafios estratégicos** e os **objectivos que lhes estão associados** (nalguns casos contraditórios e contrastados para avaliar estratégias dos actores). De entre os vários objectivos inicialmente apresentados, houve oito que reuniram o consenso entre todos os actores/agentes presentes. **Por serem consensuais, não foram incluídos no processamento do método MACTOR. Esses objectivos são:**

- Acreditação e certificação obrigatória de associações florestais e empreiteiros florestais.
- Analisar e decidir, em função do risco, os investimentos em novos projectos de rearborização de ardidos.
- Profissionalização dos comandantes dos Bombeiros e seu financiamento através das autarquias.
- Redistribuição dos meios humanos, materiais e financeiros, tendo por base o risco de incêndio associado a cada região, numa base semanal e independentemente de quem é o proprietário.
- Instalação de parques intermunicipais de meios, recursos e treinos, concentrando meios de vários agentes e partilhando-os em função do risco.
- Operações de rescaldado apoiadas por presos e desempregados (com subsídio de desemprego).
- Obrigatoriedade de carteira profissional para os agentes do sistema nacional de DFCI, os quais deverão desempenhar as funções de acordo com a formação adquirida e recorrentemente avaliada (física, técnica e psíquica).
- Avaliar o desempenho dos agentes e das instituições de DFCI, aferir os custos/benefícios e consequentemente responsabilização (penalização e incentivos em função de resultados)



Uma vez removidos da análise os objectivos consensuais, ficaram definidos os seguintes dezanove objectivos estratégicos:

Tabela A4.2.

Tabela dos Objectivos associados por Desafio estratégico

Desafios estratégicos	Objectivos Associados
Integração de políticas públicas	<ol style="list-style-type: none">1. Políticas de prevenção incêndios e de protecção civil imperam sobre as políticas de conservação da natureza2. Re-investimento obrigatório dos proveitos de exploração (lenhosa ou outros) de áreas florestais.3. Política energética valoriza a biomassa com “preços intervencionados” que estimulem a sua recolha.4. Restringir/adaptar o calendário de caça em função do respectivo risco de incêndio.5. Obrigatoriedade de actualização dos registos cadastrais por parte dos proprietários, num prazo definido, sobre pena de perderem as suas terras para o Estado.6. Afectar uma % do IMT/SISA de prédios rústico à prevenção e combate de cada município.
Ordenamento	<ol style="list-style-type: none">7. Obrigatoriedade para os proprietários florestais em cederem espaços intermédios (aceiros ou pastagens – “green fuelbreaks”) de corta-fogos numa lógica de planeamento regional.8. Estabilidade no uso do solo de áreas florestais, empregando o Regime florestal (rejuvenescido) e dando importância legal à figura dos PROF em outros instrumentos de planeamento (PDM).
Gestão florestal	<ol style="list-style-type: none">9. Enfoque nas acções de beneficiação do património florestal existente, em detrimento de apoios a plantação, nomeadamente no aproveitamento da regeneração natural e apoio a florestas de conservação.10. Pagamento das ajudas compensatórias/agro-ambientais e prémios 2080 e outros, só se área for



	<p>“segura” em termos de risco de incêndio.</p> <ol style="list-style-type: none">11. Apoio à pecuária extensiva condicionado a plano de gestão de pastagens.12. Intervenção activa do Estado sobre património privado sem gestão florestal, ficando com a gestão e a receita produzida, podendo efectuar expropriação pelo valor mínimo.13. Intervenção de emergência de apoio humanitário, estabilização de solos e mitigação de impactos de áreas ardidas, constituída por agentes de DFCE e a operar no terreno em dias de baixo risco de incêndio.
Pré-supressão e supressão	<ol style="list-style-type: none">14. Comando das operações de combate pelo bombeiro, sapador florestal, vigilante da natureza ou técnico da afocelca com melhor formação (comprovada) e conhecimentos da região, podendo fazer contra-fogo e burnouts, desde que seja o comandante do incêndio.15. Contabilização dos custos de combate e seu pagamento pelos proprietários florestais lesados, desde que se demonstre que não tem plano de gestão ou não tem operações de silvicultura mínimas realizadas.16. Criação de uma força no âmbito das Forças Armadas para o combate aéreo de incêndios florestais.17. Criação de uma força especial de sapadores florestais com meios aéreos e responsável pelo combate ficando os bombeiros especialistas pela protecção civil das populações e aldeias.
Organização	<ol style="list-style-type: none">18. Concentração num único organismo da gestão estratégica das florestas, da conservação da natureza e do combate aos incêndios.19. Sistema único de combate e de comando ibérico de meios aéreos partilhado entre os dois países.

Matriz ACTORES x ACTORES

Para avaliar o nível de meios de acção que pode mobilizar um actor sobre um outro actor, deve revelar uma relação de força segundo a seguinte classificação:

- 4:** o actor A_i pode pôr em causa (ou influencia decisivamente) a existência do actor A_j
- 3:** o actor A_i pode pôr em causa (ou influencia decisivamente) as missões do actor A_j
- 2:** o actor A_i pode pôr em causa (ou influencia decisivamente) os projectos do actor A_j
- 1:** o actor A_i pode pôr em causa, de modo limitado no tempo e no espaço (ou influencia decisivamente), os processos operatórios (gestão, etc.) do actor A_j
- 0:** o actor A_i não tem meios de acção sobre o actor A_j .

Matriz ACTORES x OBJECTIVOS

Nesta etapa pretende-se descrever na matriz “actores x objectivos” a atitude actual de cada actor em relação a cada objectivo. Num primeiro momento verifica-se a posição do actor em relação ao objectivo indicando o seu acordo (+), o seu desacordo (-) ou a sua neutralidade (0). Seguidamente verifica-se o grau de implicação do objectivo nos propósitos do actor, segundo a seguinte graduação:

- 4:** se o objectivo i põe em causa a existência do actor, é indispensável à sua existência
- 3:** se o objectivo i põe em causa a concretização das missões do actor, é indispensável para a concretização das missões
- 2:** se o objectivo i põe em causa o sucesso dos projectos do actor, é indispensável para a concretização dos projectos
- 1:** se o objectivo i põe em causa ou favorece de modo limitado no tempo e no espaço os processos operatórios (gestão, etc.) do actor
- 0:** pouco consequente.



PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
 Contra Incêndios**

O RESULTADO

Atendendo à chave descrita anteriormente para a matriz de Actores x Actores, observa-se o seguinte resultado do seu preenchimento:

MID	SNBPC	Bombeiros	Mat. comb.	Sap. Flor.	Pro. absen	Caçador	Empreiteir	Ass.Pr.Flo	Ind.Flor.	Intemed.	Media	Policia	Pilotos	Rurais	ONG's	SNC&T	F.A.	ADR's	Incend.	Camaras	J.F.	Prop.Flore	ICN	DGRF	APIF	Urbanos	Legisl.
SNBPC	0	3	2	1	0	0	0	0	0	0	2	1	3	1	0	1	2	0	1	2	2	0	1	1	2	1	2
Bombeiros	3	0	3	2	0	0	0	1	0	0	2	1	2	1	0	1	1	0	2	2	2	1	1	1	2	2	1
Mat. comb.	1	2	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1
Sap. Flor.	1	1	2	0	1	0	1	2	0	0	0	1	2	2	1	1	0	1	2	2	2	2	1	1	0	1	0
Pro. absen	2	2	0	3	0	1	0	2	2	2	0	2	0	2	1	1	0	0	3	2	2	3	1	3	3	2	3
Caçador	1	1	1	1	0	0	1	0	0	2	2	0	2	2	1	1	0	0	2	2	2	2	2	2	0	1	2
Empreiteir	0	0	0	1	2	0	0	2	2	2	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	2	0	1	0	0	1
Ass.Pr.Flo	1	1	1	2	3	2	2	0	2	2	1	0	2	2	1	2	0	1	1	2	2	3	1	2	0	0	2
Ind.Flor.	2	2	0	0	1	0	1	2	0	2	2	0	0	2	2	2	0	1	1	1	0	3	1	2	0	2	2
Intemed.	0	0	0	0	1	0	2	2	2	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	2	1	2	0	0	0	0	0
Media	3	3	2	2	1	2	0	2	2	2	0	2	1	2	2	1	1	1	3	2	1	2	2	2	1	3	3
Policia	2	1	0	0	0	2	1	0	0	1	2	0	0	1	0	1	0	0	3	1	1	1	0	0	0	2	1
Pilotos	2	2	0	1	0	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Rurais	0	1	0	1	1	2	1	1	0	0	2	2	0	0	1	0	0	1	2	2	2	0	2	2	0	0	2
ONG's	1	1	0	1	1	2	1	1	1	0	2	0	0	1	0	1	0	1	0	2	0	1	2	2	0	2	2
SNC&T	2	2	3	1	0	0	0	0	2	0	1	2	2	0	2	0	0	0	1	1	0	1	2	1	1	0	1
F.A.	2	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	2	2	1	0	0	0	0	2	2	0	0	1	2	2	1	1
ADR's	0	1	1	2	2	0	0	2	0	0	1	0	0	2	2	1	0	0	2	2	2	1	1	1	0	0	1
Incend.	2	2	1	2	1	3	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	1	2	2	2	2	2	3
Camaras	3	3	1	2	2	1	1	2	1	0	2	2	3	3	1	2	2	2	2	0	3	2	2	2	3	3	3
J.F.	1	2	1	2	1	1	1	1	0	0	1	1	3	2	1	1	0	2	3	2	0	2	2	2	1	2	1
Prop.Flore	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	0	1	0	2	1	1	0	2	2	1	0	0	2	2	0	0	1
ICN	1	1	0	2	2	2	0	0	0	0	2	1	2	3	1	2	0	3	2	2	2	3	0	1	2	1	2
DGRF	2	1	1	3	3	3	2	2	2	0	1	2	1	2	1	2	2	0	2	2	2	2	1	0	2	0	2
APIF	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	1	1	2	2	0	0	2	1	1	2	2	0	0	3
Urbanos	1	2	0	0	4	2	1	1	0	0	0	0	0	1	3	0	0	2	2	2	2	0	0	0	0	0	2
Legisl.	4	3	2	4	3	3	2	3	2	2	1	3	3	2	2	3	3	2	1	3	2	3	4	4	4	3	0

© LIPSOR-EPI/TA-MACTOR



Para a matriz Actores x Objectivos, recuperando a chave de preenchimento referida anteriormente, resultou a seguinte matriz:

2MAO	Pri.prevenç	Re-inv obr	Val.biomass	Ad.calcaça	Act.cadast	Afect IMT	Ced.coitfo	Imp PROF	Benef.pat	AreaSegura	PIGst past	Int.actEst	IntAgDFCI	Comt+compet	PagPFior	CombinF.A.	ForSapFior	ConcGtFior	Com.Ibéric
SNBPC	2	0	1	1	0	1	3	1	0	1	1	1	1	-2	3	2	2	4	-3
Bombeiros	2	0	1	1	0	2	3	1	1	2	2	2	2	-2	3	1	-2	3	-3
Mat. comb.	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Sap. Flor.	1	2	2	0	0	2	2	1	1	2	1	1	-2	1	2	0	1	3	0
Pro. absen	0	-2	0	0	-2	-2	-2	0	0	0	0	-4	0	0	-4	0	1	1	0
Caçador	0	1	1	-3	1	0	1	1	0	1	0	-1	0	0	0	0	2	2	0
Empreiteir	1	3	2	0	0	1	1	0	-1	0	0	0	-1	0	0	0	0	1	0
Ass.Pr.Flo	1	3	2	0	3	1	2	2	0	2	2	1	1	1	2	0	2	2	1
Ind.Flor.	2	2	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0
Intermed.	2	1	1	0	0	1	1	0	-1	0	0	1	0	0	1	0	1	1	0
Media	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Policia	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Pilotos	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	-3	3	1	0
Rurais	1	1	1	1	-1	1	1	0	0	0	-1	-1	1	0	-1	0	2	2	1
ONG's	-2	1	1	2	1	1	1	0	2	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0
SNC&T	0	1	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
F.A.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1
ADR's	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	1	0
Incend.	1	-1	-2	-1	0	-1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Camaras	2	2	2	0	2	-2	3	2	1	0	1	1	1	0	2	0	2	2	1
J.F.	2	2	2	0	2	-2	3	2	1	0	1	1	1	0	2	0	2	2	1
Prop.Flore	2	-1	2	1	-1	2	-1	0	0	-2	1	0	2	0	-2	0	2	2	2
ICN	-1	1	0	2	1	1	2	1	2	0	1	1	1	1	1	0	2	4	1
DGRF	2	2	1	2	2	1	2	2	0	0	1	2	1	0	1	0	2	4	1
APIF	3	1	1	1	1	1	2	0	0	0	1	0	1	0	1	0	2	4	0
Urbanos	0	0	0	0	0	0	2	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Legisl.	0	0	2	0	1	1	0	0	0	-1	0	-2	0	0	-1	0	2	0	0

© LIPSOR-EPTA-MACTOR



Tabela A4.3.

Tabela da Influência/Dependência dos vários actores

Influência/Dependência de Actores			
Dominantes	Ligação	Dominados	Autónomos
Proprietários absentistas	Poder legislativo	Bombeiros	ADR´s
Indústrias florestais	Media	Sapadores Florestais	ONG´s
Caçadores	Incendiários	Populações rurais	APIF
	Câmaras municipais	SNBPC	População urbana
	DGRF	SNC&T	Forças armadas
	I.C.N.	Autoridades policiais	Empresas de material de combate
	Associações de produtores florestais		Intermediários das madeiras
	Proprietários florestais		Empreiteiros florestais
			Pilotos e companhias de aviões

Deste exercício podem retirar-se algumas conclusões partindo da análise de jogo de actores/agentes, que serão utilizadas na construção dos cenários. Assim:

- Apenas as indústrias florestais, os proprietários absentistas e os caçadores, que não têm objectiva e directamente a ver com os temas centrais do estudo – exploração florestal e incêndios na floresta - desempenham os papéis de **actores dominantes** e muito pouco dependentes dos restantes, uma vez que no primeiro caso podem recorrer à oferta externa de matéria-prima, no segundo caso influenciam institucionalmente por inércia mas representam interesses tradicionais do proprietário fundiário e no último trata-se de um grupo transversal bastante alargado, que desenvolve essa actividade como hobby.



- O grupo dos **actores de ligação** - poder legislativo, media, incendiários, câmaras municipais, juntas de freguesia, ICN, DGRF, associações de produtores florestais e proprietários florestais - reúne o conjunto dos agentes fulcrais a nível do sistema, que mais influem (ou por inércia, influem negativamente) no jogo a médio prazo em relação ao desenvolvimento florestal e ao problema dos incêndios florestais. Por um lado temos os actores institucionais e normativos, como o poder legislativo, o poder autárquico, o ICN e a DGRF, que de uma forma ou de outra têm um papel activo na “regulação oficial” do sistema. Por outro temos os principais operadores directos no sector florestal, nomeadamente os proprietários e as suas associações representativas. Finalmente, dois actores que desempenham papéis muito importantes neste contexto geralmente resultante do grande impacto que têm os incêndios entre a população, que são os media por um lado e os incendiários (intencionais ou especialmente por desleixo). Se entrarmos em linha de conta com o conhecimento concreto do país e as práticas/comportamentos tradicionais destes actores, que no caso assumem interesses muito instáveis, verificamos o difícil que pode ser transformar estrategicamente a problemática no curto/médio prazo.
- Entre os **actores dominados** - SNBPC, bombeiros, sapadores florestais, população rural, autoridades policiais e SNC&T – encontramos os operacionais e executantes das variadas formas de minimização dos efeitos dos incêndios, bem como do sistema de suporte ao nível de I&D que em Portugal não tem desempenhado um papel central no combate técnico e tecnológico aos incêndios e a gestão preventiva dos mesmos. Segundo os resultados da apreciação dos peritos todos estes actores desempenham um papel secundário e dependente, sem grande peso em todo o tema de desenvolvimento florestal e de combate aos incêndios na floresta.
- Finalmente, no grupo dos **actores autónomos** - ADR´s, ONG´s, população urbana, APIF, forças armadas, intermediários das madeiras, empreiteiros florestais, empresas de material de combate e pilotos/empresas de aviões e helicópteros – temos entidades instrumentais que permanecem nuns casos como fornecedores de serviços ou de equipamentos, noutros casos, como operadores supletivos, ou ainda como entidades da envolvente ligadas à defesa do meio ou promotoras do desenvolvimento regional, todas pouco influenciando o tema em estudo. Eventualmente algumas poderão desempenhar a prazo um papel importante, caso haja transformações profundas no sistema florestal ou de combate. Também se deve ressaltar que, segundo o painel, a APIF também desempenha um papel autónomo dado as suas características de órgão de concertação com o objectivo de promover a compatibilização das intervenções a nível central e local.



- Em relação às duas questões centrais de estudo – política de desenvolvimento florestal e estratégia de defesa da floresta contra incêndios – há um número elevado de actores que jogam em posições ambivalentes (tendo comportamentos menos fiáveis), dado o **alto grau de ambivalência** que colocam nas suas posições. Neste grupo aparecem destacados os proprietários florestais, os incendiários (negligentes ou intencionais), o próprio poder legislativo, os proprietários absentistas, a população rural e os próprios bombeiros. Em contrapartida, os actores menos envolvidos no “negócio florestal” apresentam graus de ambivalência baixos, nomeadamente os media, as autoridades policiais, as forças armadas e o sistema científico.
- A quase totalidade dos actores **converge** em relação à maioria dos **objectivos** segundo os seus interesses e missões específicas nos temas centrais do exercício referidos. Tendencialmente não é de estranhar que os actores se agrupem como é apresentado no ponto anterior, nomeadamente os sapadores e os bombeiros à roda do SNBPC, a APIF se associe ao ICN, as Câmaras Municipais e as Juntas com a DGRF e um pouco com as associações de produtores florestais. Também é evidente os interesses confluentes entre as empresas de material de combate, os pilotos de helicópteros, com o SNC&T, a que se juntam a população urbana, bem como por outro lado, os proprietários florestais com a população rural, ou as Forças Armadas com as autoridades policiais e talvez os media.
- Em termos de **divergências** há uma maior concentração de agrupamentos de actores, mostrando que é mais fácil identificar aquilo em que divergem do que no que convergem. Assim encontramos apenas três grupos de divergências, em que os actores se concentram. Por um lado temos o **núcleo dos proprietários florestais, população rural e poder legislativo**, com as suas posições conservacionistas e conservadores, por outro os **institucionais da floresta e da prevenção e do combate aos incêndios** e **finalmente os operacionais do combate**.
- Finalmente, vamos constatar os resultados da análise de proximidade dos **objectivos**, de onde iremos retirar as **incertezas cruciais**, que apresentaremos no próximo ponto como as “**batalhas de futuro**”. De qualquer forma verificamos que os objectivos mais controversos e que suscitam posições mais contraditórias entre os actores são:



- intervenção activa do Estado sobre património privado sem gestão florestal, ficando com a gestão e receita produzida, sem efectuar expropriação pelo valor mínimo;
- comando de operações de combate pelo bombeiro, sapador florestal, vigilante de natureza ou técnico de afocelca com melhor formação (comprovada) e conhecimento da região desde que seja o comandante do incêndio;
- afectação de uma % do IMT/SISA dos prédios rústicos à prevenção e combate de cada município;
- sistema único de combate e de comando ibérico de meios aéreos partilhados entre os dois países;
- contabilização dos custos de combate e seu pagamento pelos proprietários florestais lesados, desde que se demonstre que não têm plano de gestão ou não têm operações de silvicultura mínima realizadas;
- pagamento das ajudas compensatórias/agro-ambientais só se a área estiver "segura" em termos de risco de incêndio;
- restrição/adaptação do calendário da caça em função do risco de incêndio.

Verificamos que a conflitualidade se ergue em relação a algumas questões chave: responsabilidade do proprietário na gestão da terra/floresta (gestão estratégica e operacional da floresta), organização estratégica a nível de topo e operacional no combate aos incêndios (organização estratégica e operacional de prevenção e combate aos incêndios) e financiamento das políticas públicas de prevenção e combate aos incêndios (políticas públicas).

Com base em toda a análise anterior podemos definir as seguintes **incertezas críticas** que encerram as verdadeiras batalhas de futuro que mobilizarão os actores, num sentido ou noutro, no horizonte desta análise - 2015/2020.

A primeira questão crucial - **responsabilidade do proprietário na gestão da terra/floresta** – está directamente ligada com a estrutura, posse e formas de exploração da terra e dos recursos florestais. Esta questão tem contornos históricos em Portugal e



poderá ser uma das reminiscências de não ter existido em tempo oportuno e com consequências no longo prazo uma reforma agrária a nível de todo o território nacional.

De alguma forma ligada à incerteza anterior, e decorrente dela está a questão ligada às **formas de gestão operacional da floresta** ou seja à utilização produtiva da terra, uma incerteza crítica determinante dado o peso que a produção florestal tem na economia do nosso país. Neste ponto poderemos encarar das formas mais avançadas e rentáveis de exploração florestal, até às mais incipientes e tradicionais, acabando nas formas de abandono e de absentismo.

Passando ao cerne do problema que levou ao estudo, a questão da prevenção e combate aos incêndios florestais, podemos definir uma nova incerteza crítica que reflecte **a organização estratégica a nível de topo no combate aos incêndios**. Esta questão tem sido central desde que o problema emergiu com a dimensão que tem hoje, resultando o mesmo numa incapacidade nacional para gerir catástrofes de forma organizada e sem recurso a soluções de improviso. Está em causa a estrutura organizacional de comando, a alocação de meios, o seu financiamento com eficácia e eficiência, a minimização de efeitos negativos prolongados no sector florestal.

Outra questão associada a esta anterior, tem a ver como a **gestão operacional dos meios na fase de prevenção e combate (supressão) aos incêndios**. Importa neste domínio definir os procedimentos normais para prevenir e combater os incêndios e repor os patrimónios existentes ;

Finalmente, outra questão central ainda para mais em tempos de restrições orçamentais, do **financiamento das políticas públicas de prevenção e combate aos incêndios**.

Foram considerados três critérios estruturantes e seis suplementares, comportando as verdadeiras “batalhas de futuro”, que constituem as componentes do sistema no seu todo e que vão receber as configurações que ao longo da análise foram definidas. Esta opção justifica-se porque a análise estratégica se destina a configurar cenários para o problema central dos incêndios, facto pelo qual demos a primazia às componentes directamente ligadas ao mesmo:

- **Estratégias de prevenção e combate aos incêndios florestais** – Para esta componente podemos considerar desde fórmulas diversas mais incipientes e reactivas de prevenção e combate a outras mais avançadas e utilizando uma panóplia de conhecimentos científicos e tecnológicos que permitem ter uma acção pré-activa e pró-activa dos incêndios integrada na própria metodologia de gestão da



floresta, até sistemas desorganizados baseados no voluntarismo mesmo que reunindo as maiores boas vontades.

- **Gestão operacional de meios na fase de prevenção e supressão dos incêndios** – nesta componente podemos considerar desde o modelo actualmente em prática no país a outros mais sofisticados e com dimensões de coordenação e comando mais evoluídas baseado em fórmulas de acordo com os modelos estratégicos de prevenção e combate considerados antes.
- **Financiamento das políticas públicas de prevenção e combate dos incêndios** – Nesta componente devem ser consideradas as várias hipóteses de financiamento desde fórmulas mais reactivas ou passivas e outras pró-activas que responsabilizem a sociedade no seu conjunto.

Para além das questões centrais consideradas antes, podemos ainda acrescentar mais algumas incertezas que resultam da análise feita e que podem enriquecer a análise morfológica e melhorar a construção dos cenários:

- **Estratégia de Desenvolvimento** – Nesta componente podem ser consideradas as várias hipóteses de estratégias a seguir pelo país (ou pela UE) em relação ao desenvolvimento, desde modelos mais neo-liberais a modelos mais puros que sigam de perto os princípios do desenvolvimento sustentável, passando por modelos mistos.
- **Desenvolvimento Rural Europeu** – Foram consideradas as várias hipóteses que a UE pode assumir no médio prazo na política agrícola pelo que deverão ser consideradas e analisadas as implicações que trazem à concretização dos vários cenários alternativos.
- **Estratégia Nacional para a Floresta** – Nesta componente foram consideradas pragmaticamente três hipóteses desde um modelo que segue os princípios do desenvolvimento sustentável que tem uma intervenção forte em relação à floresta a modelos mais neoliberais ou mistos.
- **Estrutura, posse e formas de exploração da terra e dos recursos florestais** – Nesta componente podemos considerar hipóteses mais ou menos liberais ou mais intervencionistas por parte do Estado central ou dos poderes locais/regionais;
- **Gestão activa da floresta** – Em relação a esta componente podemos considerar hipóteses alternativas de formas de gestão tradicionais e empíricas a formas

utilizando ferramentas mais avançadas baseadas em desenvolvimentos ao nível da C&T e de maior ou menor grau de regulação e de interacção com o problema do fogo.

- **Acreditação/certificação das florestas** – Também se podem considerar as hipóteses de a médio prazo poder ser imposta/exigida a acreditação/certificação das florestas para os operadores no sector, como deixar a critérios facultativos de adesão ou a regulação imposta por regras de regulação institucional ou empresarial.

Contudo, para além, destas incertezas há que considerar um conjunto de tendências pesadas que pré-determina a evolução do problema a médio/longo prazos, que também têm de ser consideradas na estratégia para minimizar os problemas e dar sentido estratégico ao sector florestal.

Assim podemos considerar as seguintes tendências com carácter marcante nos tempos de hoje e com influência nos próximos anos:

- alteração das condições climáticas, com aquecimento progressivo da Terra;
- globalização da economia e da sociedade com consequências directas e profundas para o sector primário;
- envelhecimento progressivo da população e crescente urbanização;
- abandono crescente da agricultura e da exploração da terra pelos agricultores tradicionais (fenómeno de êxodo rural) ;
- profissionalização progressiva do pessoal de combate a incêndios ou abandono das formas tradicionais de voluntarismo;
- sofisticação e incremento da utilização das tecnologias na prevenção e no combate aos incêndios;
- mediatização crescente dos fenómenos naturais e de origem humana, bem como do protagonismo de certos actores sociais, afectando e condicionando as populações;
- incremento da consciencialização ecológica e ambiental das populações com maior impacto da acção das organizações de intervenção e participação cívica.



PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
Contra Incêndios**

Tendo considerado as tendências, perfilam-se os seguintes cenários:

- Cenário 1 - Fogo “sagrado” (combate descentralizado numa nova dimensão da “fábrica celular” – aliança investigação, indústria, agricultura e ambiente)
- Cenário 2 - Fogo “privado” (combate centralizado e especialização das florestas em produtos de alto valor acrescentado)
- Cenário 3 - Fogo “perdido” (combate anárquico numa floresta entregue a si própria)

As configurações de cada componente para estes cenários definem-se seguidamente.



Cenário 1 - Fogo “sagrado” (combate descentralizado numa nova dimensão da “fábrica celular” – aliança investigação, indústria, agricultura e ambiente)

Componentes	Configurações		
Estratégias de prevenção e combate aos incêndios florestais	Domínio das políticas activas de prevenção e supletivas de supressão, com utilização racional do fogo na prevenção dos incêndios	Sistema desorganizado e com dispersão de meios baseado no voluntarismo e no combate maciço face a catástrofes anómalas	Domínio das práticas reactivas na prevenção e combate aos incêndios, baseadas no financiamento à supressão com meios pesados
Gestão operacional de meios na fase de prevenção e supressão dos incêndios	Comando uniformizado e único para a prevenção e combate a incêndios florestais a nível nacional ou ibérico com meios humanos e técnicos no terreno sob a sua autoridade. Forte aposta da prevenção com acções dinamizadas ao nível da cúpula	Comando estratégico centralizado (nível nacional ou ibérico) com descentralização operacional no combate, envolvendo meios humanos profissionalizados e técnicos que garantam autonomia e competência técnica. Forte acção preventiva de responsabilidade regional ou local	Comando conjunto e descentralizado a nível operacional de pequenos meios com utilização intensiva de voluntários e das populações e uso de meios aéreos para incêndios de grandes proporções. Despreocupação com a prevenção.
Financiamento das políticas públicas de prevenção e combate dos incêndios	Fiscalidade passiva e voluntarista por parte do Estado, com incipiente intervencionismo que penalize os “responsáveis” directos ou indirectos (incendiários intencionais ou negligentes) dos incêndios e dos que não gerem o património florestal	Atribuição anual pelo Estado de verbas para a prevenção e combate a incêndios, com gestão repartida e desorganizada de meios, independentemente da forma de gestão da floresta e dos recursos produzidos	Fiscalidade pró-activa e fortemente intervencionista (com discriminação positiva), que partilhe os custos da prevenção e combate aos incêndios pelos operadores da floresta e que desincentive fortemente o abandono das terras e os “responsáveis” directos ou indirectos (incendiários intencionais ou negligentes) dos incêndios. Estado só suporta custos de incêndios não atribuíveis a responsabilidades locais
Estratégia de Desenvolvimento	Estratégia nacional de desenvolvimento sustentável	Modelo semi-liberal com intervencionismo do Estado em certos sectores fruto da acção de lobbies	Modelo neo-liberal com crescente ausência do Estado na regulação do mercado



Desenvolvimento Rural Europeu	Modelo neo-liberal com extinção dos apoios directos e indirectos ao sector	"Nova política" agrícola comunitária visando a autosuficiência da UE	"Nova política" agrícola comunitária com apoios selectivos, especialmente dirigidos ao desenvolvimento rural	Modelo fortemente intervencionista e proteccionista em todo o sector	
Estratégia Nacional para a Floresta	Intervencionista	Neo-liberal	Indiferente		
Estrutura, posse e formas de exploração da terra e dos recursos florestais	Propriedade pública da terra com cedência da exploração aos privados	Propriedade pública e privada da terra sem preocupações de gestão sustentada dos recursos	Propriedade pública e privada da terra fortemente valorizada em termos sociais e gerida de forma inteligente	Propriedade privada da terra com emparcelamento compulsivo e com penalização forte para o abandono	Propriedade pública e exploração privada da terra com excepção das zonas marginais de carácter público
Gestão activa da floresta	Gestão integrada da floresta obedecendo prioritariamente aos objectivos ambientais, com forte valorização da biomassa produzida na floresta e obrigatoriedade de criação de espaços de defesa da floresta	Gestão desorganizada e com regulação institucional	Gestão desorganizada e sem regulação institucional	Gestão da floresta com objectivos iminentemente económico-financeiros mas numa lógica da sustentabilidade, com penalização dos operadores pelo abandono da biomassa, com responsabilização dos responsáveis directos ou indirectos pela propagação dos incêndios	
Acreditação/certificação das florestas	Acreditação/certificação obrigatória e compulsória	Acreditação/certificação facultativa	Processo de acreditação gerado através da regulação		

Cenário 1 - Fogo “sagrado” - Descrição

Neste cenário foi possível restringir os fogos [controlados], apenas realizados por pessoal altamente especializado, enquanto reguladores para a manutenção dos ciclos biogeoquímicos, com vista a melhorar as condições de uma agricultura sustentável, cujos resultados positivos se estendem aos agricultores, produtores de gado e caçadores, que os usam de forma inteligente.

Na medida do possível este processo foi substituído pela gestão inteligente da biomassa produzida na floresta transformada em co-produtos da agricultura, que foi valorizada fortemente e beneficiando de uma política fiscal de discriminação positiva resultante da nova estratégia europeia de produção de energia (substituindo as energias não renováveis ou origem fóssil), o que tornou esta actividade rentável e atractiva para camadas da população com menos rendimentos ou com tempos livres.

Igualmente se assistiu a uma inversão da estratégia florestal na Europa e nomeadamente em Portugal, em que foi transferida a floresta industrial para os países tropicais e subtropicais, ficando nos países em que existe maior propensão para o cultivo de floresta de alto valor acrescentado para a produção de fibras cuja procura internacional teve grande incremento.

Nos casos onde se encontram as melhores práticas, foi possível combinar a agricultura e a silvicultura (agroflorestal), associados á produção de pastagens (agrosilvopastorícia) e á produção de composto de biomassa vegetal, o que permitiu melhorar de forma substancial a produtividade e estabilidade dos solos e beneficiar dos eco-incentivos públicos.

Foram ensaiadas em Portugal, práticas em curso noutros países resultantes do desenvolvimento científico e da investigação aplicada, beneficiando dos avanços verificados com base nas biotecnologias (técnicas da bioconversão, de genómica das plantas e dos micro-organismos ou das nanobiotecnologias) visando obter novos resultados nomeadamente na modificação das propriedades funcionais das plantas e na produção de certas moléculas de forte valor acrescentado, que deram uma nova dimensão económica à floresta.

Em resultado destas alterações foi possível minimizar/reduzir quase a zero o número de incêndios com mais de 500 hectares, uma vez que foi definida uma estratégia com meios



humanos e materiais adequados para agir na eliminação dos mesmos em poucos minutos. As estruturas de monitorização e vigilância das áreas florestais dispõem de sistemas de detecção à distância e de alerta rápida, associando meios de vídeo vigilância, câmaras de infravermelhos, sensores de temperatura e vigilância laser através de satélite, incluindo também sensores colocados directamente nas áreas florestais mais sensíveis que podem desencadear em conjunto fórmulas de combate bioquímica perante as ignições ocasionais ou intencionais.

Simultaneamente, ou em paralelo, o sistema de prevenção/combate a incêndios dispõe de estruturas de vigilância com equipas de sapadores florestais, coordenadas regionalmente, que têm uma missão essencialmente preventiva durante o ano, mas de intervenção rápida no período de incêndios, para as ignições (em número reduzido) que podem surgir e, especialmente, para a verificação da extinção dos incêndios que forem detectados e imediatamente combatidos por sistema de combate à distância.

Esta política de prevenção dos incêndios foi fortemente participada pelas populações e pelas autarquias e organizações de cidadãos ou de residentes, permitindo eliminar o mal pela raiz e corresponsabilizando todos os actores no problema (nas causas) e na sua eliminação.

Contudo e/ou (apesar) por causa do risco de incêndio de grandes proporções estar fortemente minimizado, foi possível na sequência dos acordos inter-governamentais existentes no âmbito da UE, criar um comando estratégico centralizado a nível ibérico, mas integrado numa “pool” europeia que fornece a informação e o *know how* mais actualizado em permanência, dispondo de meios sofisticados e pesados para acudir a “eventos” que não sejam dominados nas condições previstas pelos meios locais.

Este sistema de gestão estratégica e de coordenação dos meios pesados de combate a incêndios tem esses meios operacionais distribuídos estrategicamente na Península Ibérica, podendo acorrer em menos de uma (duas?) hora a qualquer incêndio que tenha ficado fora de controle com os meios disponíveis local ou regionalmente.

Esta monitorização engloba a utilização de sistemas inteligentes de avaliação da humidade e pressão atmosférica, do índice de secura da vegetação, da detecção e vigilância dos incêndios em actividade, do tratamento destes dados em permanência e da sua integração nos sistemas de informação sobre incêndios, incluindo as informações pertinentes tais como as coberturas e as espécies vegetais ameaçadas, as técnicas de modelização da frequência e do comportamento dos incêndios, para depois permitir a difusão para o sistema e para a rede.



Todas estas estruturas funcionam articuladamente em rede, com uma coordenação estratégica central, mas com competências operacionais e funcionais descentralizadas regionalmente, que podem fazer apelo ou funcionar em colaboração com os corpos de bombeiros mistos (com pessoal profissionalizado para garantir a operacionalidade média de “ocorrências” e voluntários treinados para darem apoio especialmente logístico ao corpo técnico principal).

Existe um sistema único e fortemente eficaz de comunicação via internet e rádio, com apoio GPS, a que todos os operacionais têm acesso, mas dirigido superiormente pela autoridade máxima de combate aos incêndios, nos vários graus da hierarquia operacional/geográfica.

De qualquer forma neste cenário foi dada uma importância fulcral à acção das autoridades locais e regionais com competências genéricas na prevenção aos incêndios e na gestão das áreas florestais, de forma a minimizar os riscos e a obrigar os proprietários e outros stakeholders a cumprirem as suas obrigações em relação às mesmas.

O Estado central e as autoridades regionais e locais, bem como outras organizações de regulação do sistema florestal, desempenham um papel de vigilância e controle proactivo em relação à floresta, utilizando inúmeras medidas para combater a utilização desregrada e menos consistente da terra, bem como do próprio recurso florestal, fazendo também a gestão preventiva das ocorrências de origem hidrometeorológica ou electromagnética.

O Estado penaliza fortemente os proprietários absentistas, chegando à expropriação das terras quando houve uma reiterada atitude de abandono, sem que tivessem sido feitas as necessárias operações de prevenção dos riscos e de utilização da terra de forma sustentada e produtiva.

Igualmente em casos menos graves os proprietários foram penalizados com multas ou coimas, por uma utilização menos correcta da terra, bem como pela gestão da floresta de forma inconsistente, especialmente quando existe comportamento negligente. Também foram responsabilizados financeiramente pelos custos incorridos no combate aos incêndios e nos prejuízos provocados a terceiros.

Para minorar os riscos de negligência e de incúria, bem como para prevenir os actos criminosos, foram desenvolvidos importantes campanhas de mobilização da opinião pública, envolvendo desde as escolas básicas a qualquer outro tipo de entidade ou organização, vinculando todos aos objectivos definidos comunitariamente para a preservação deste bem natural. Mais do que o uso da coercividade para atingir os objectivos desejados, foi incentivada a adesão voluntária dos cidadãos e das organizações que se



corresponsabilizaram para atingir os fins pré-determinados, nomeadamente entrando em linha de conta com o papel desempenhado pelas florestas na fixação do carbono e na minimização dos efeitos de estufa.

Na envolvente o Estado português definiu no início do século uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), resultante dum consenso nacional e partilhado, que envolveu a totalidade dos actores políticos, económicos, sociais e outros stakeholders e, no caso da floresta, os principais actores que nela desenvolvem a sua actividade económica e produtiva ou que a usam para lazer e para usufruto de bem estar.

A ENDS constituiu um documento programático assumido por todos os portugueses de forma consciente a partir da segunda década do século XXI, na sequência de terem sido confrontados com problemas ambientais, económicos e sociais graves na primeira década, para os quais não houve resposta tecnocrática.

Dado que a União Europeia, depois de vários processos de alargamento que levou a integrar quase todos os países do continente em finais da segunda década, conseguiu estabelecer um sistema equilibrado de relações económicas, políticas, social e ambientais, cumprindo simultaneamente o Compromisso de Lisboa, levando este espaço a estar entre os mais avançados do mundo (apesar de algumas discrepâncias no seio da UE especialmente com os países que aderiram mais recentemente), tendo permitido definir uma nova política agrícola centrada no desenvolvimento rural e inspirada na Agenda 21.

Para evitar o descalabro e o desequilíbrio da agricultura comunitária foram criadas regras baseadas nos princípios da preservação ecológica e ambiental, que privilegiam as produções de proximidade respeitando os princípios da “pegada ecológica” em que permite tomar decisões “comparando o consumo de recursos naturais renováveis com a capacidade ecologicamente produtiva da natureza”. [*“A pegada de cada país corresponde à área total necessária para satisfazer os seus consumos, nomeadamente alimentos, energia, transportes, produção de resíduos e tempos livres.”*]

Neste sentido o Estado não pode ter uma posição de espectador das relações que se geraram na sociedade, tendo assumido um papel activo não de comando ou direcção, mas de regulação e de defesa dos interesses da população, dando a esta todos os instrumentos para fazer a sua gestão autónoma.

Nestas condições a posse da terra ficou submetida aos princípios e às regras da gestão sustentável, sendo cada proprietário corresponsável da sua melhor utilização, podendo ser penalizado por desvios que sejam da sua responsabilidade. Neste sentido as ONG´s

ambientais desempenharam um papel muito activo no acompanhamento do uso e gestão dos recursos, tendo recorrido frequentemente a instâncias judiciais ou de conciliação de uma forma expedita e rápida, para preservar e evitar os danos ambientais e sociais.

Decorrendo destas condições a gestão da floresta passou a fazer-se de uma forma amigável em relação ao ambiente e às comunidades que a cercam, sendo privilegiado a biodiversidade, a protecção das bacias aquíferas e a floresta de crescimento lento de acordo com as condições de adequação com a geomorfologia onde está plantada.

Nestes termos e para preservar a matriz e a identidade destas recursos naturais, o Estado bem como as instâncias europeias, impuseram que a gestão e uso da floresta fosse acreditada/certificada por organismos independentes, que caso contrário, incorriam em pesadas penalizações e no impedimento da exploração da floresta.



Cenário 2 - Fogo “privado” (combate centralizado e especialização das florestas em produtos de alto valor acrescentado)

Componentes	Configurações		
Estratégias de prevenção e combate aos incêndios florestais	Domínio das políticas activas de prevenção e supletivas de supressão, com utilização racional do fogo na prevenção dos incêndios	Sistema desorganizado e com dispersão de meios baseado no voluntarismo e no combate maciço face a catástrofes anómalas	Domínio das práticas reactivas na prevenção e combate aos incêndios, baseadas no financiamento à supressão com meios pesados
Gestão operacional de meios na fase de prevenção e supressão dos incêndios	Comando uniformizado e único para a prevenção e combate a incêndios florestais a nível nacional ou ibérico com meios humanos e técnicos no terreno sob a sua autoridade. Forte aposta da prevenção com acções dinamizadas ao nível da cúpula	Comando estratégico centralizado (nível nacional ou ibérico) com descentralização operacional no combate, envolvendo meios humanos profissionalizados e técnicos que garantam autonomia e competência técnica. Forte acção preventiva de responsabilidade regional ou local	Comando conjunto e descentralizado a nível operacional de pequenos meios com utilização intensiva de voluntários e das populações e uso de meios aéreos para incêndios de grandes proporções. Despreocupação com a prevenção.
Financiamento das políticas públicas de prevenção e combate dos incêndios	Fiscalidade passiva e voluntarista por parte do Estado, com incipiente intervencionismo que penalize os “responsáveis” directos ou indirectos (incendiários intencionais ou negligentes) dos incêndios e dos que não gerem o património florestal	Atribuição anual pelo Estado de verbas para a prevenção e combate a incêndios, com gestão repartida e desorganizada de meios, independentemente da forma de gestão da floresta e dos recursos produzidos	Fiscalidade pró-activa e fortemente intervencionista (com discriminação positiva), que partilhe os custos da prevenção e combate aos incêndios pelos operadores da floresta e que desincentive fortemente o abandono das terras e os “responsáveis” directos ou indirectos (incendiários intencionais ou negligentes) dos incêndios. Estado só suporta custos de incêndios não atribuíveis a responsabilidades locais
Estratégia de Desenvolvimento	Estratégia nacional de desenvolvimento sustentável	Modelo semi-liberal com intervencionismo do Estado em certos sectores fruto da acção de lobbies	Modelo neo-liberal com crescente ausência do Estado na regulação do mercado



Desenvolvimento Rural Europeu	Modelo neo-liberal com extinção dos apoios directos e indirectos ao sector	"Nova política" agrícola comunitária visando a autosuficiência da UE	"Nova política" agrícola comunitária com apoio selectivos, especialmente dirigidos ao desenvolvimento rural	Modelo fortemente intervencionista e proteccionista em todo o sector	
Estratégia Nacional para a Floresta	Intervencionista	Neo-liberal		Indiferente	
Estrutura, posse e formas de exploração da terra e dos recursos florestais	Propriedade pública da terra com cedência da exploração aos privados	Propriedade pública e privada da terra sem preocupações de gestão sustentada dos recursos	Propriedade pública e privada da terra fortemente valorizada em termos sociais e gerida de forma inteligente	Propriedade privada da terra com emparcelamento compulsivo e com penalização forte para o abandono	Propriedade e exploração privada da terra com excepção das zonas marginais de carácter público
Gestão activa da floresta	Gestão integrada da floresta obedecendo prioritariamente aos objectivos ambientais, com forte valorização da biomassa produzida na floresta e obrigatoriedade de criação de espaços de defesa da floresta	Gestão desorganizada e com regulação institucional	Gestão desorganizada e sem regulação institucional	Gestão da floresta com objectivos iminentemente económico-financeiros mas numa lógica da sustentabilidade, com penalização dos operadores pelo abandono da biomassa, com responsabilização dos responsáveis directos ou indirectos pela propagação dos incêndios	
Acreditação/certificação das florestas	Acreditação/certificação obrigatória e compulsória	Acreditação/certificação facultativa		Processo de acreditação gerado através da regulação	

Cenário 2 - Fogo “privado” - Descrição

Os incêndios foram integrados na lógica da eficiência da utilização da terra, cabendo aos proprietários e utilizadores deste recurso, a sua gestão económica e conseguindo a maior rentabilidade possível.

O Estado, nesta perspectiva, teve uma visão operativa e funcional do recurso, tentando assegurar a sua utilização óptima, deixando aos operadores essencialmente privados - e de forma subsidiária à sociedade civil -, a responsabilidade da prevenção e supressão dos incêndios e respectiva replantação, bem como a escolha das estratégias de cultivo e da escolha das espécies mais adequadas às condições naturais existentes.

Neste sentido os fogos são encarados no domínio das contingências e das incertezas ligadas ao negócio agro-florestal, sendo utilizados no caso dos “provocados” de forma inteligente para minimizar os custos de exploração, e dos acidentais ou intencionais de origem criminosa, como decorrentes do risco da actividade.

Assim o fogo, entendido num sentido ou noutro, é um factor de competitividade, cabendo aos operadores florestais gerirem-no da forma mais inteligente e eficiente, sabendo que os prejuízos resultantes do seu descontrolo é um factor negativo e improdutivo como qualquer outro.

Por isso, e dado que é dominante no país a floresta industrial, cabe essencialmente aos proprietários florestais a responsabilidade pela prevenção e supressão dos incêndios, uma vez que o Estado considera que apenas deve ser responsável pelas áreas de floresta natural (de dimensão marginal e apenas existentes em certas zonas do país no quadro das políticas ambientais europeias para garantir a biodiversidade).

Pelas razões anteriores o Estado transferiu para os operadores florestais as responsabilidades em relação ao problema dos incêndios, ficando apenas com responsabilidades ao mais alto nível no controle e inspecção das condições de operação.

Contudo, participou na criação e manutenção de uma estrutura centralizada e altamente eficiente a nível ibérico, para o combate de incêndios de maiores dimensões que não tenham sido vencidos pelos operadores no terreno, dispondo de meios pesados e altamente eficazes para a supressão de incêndios mas de grande dimensão e fortemente onerosos.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Esta estrutura tem forte capacidade para influenciar as autoridades nacionais, regionais e locais, no sentido de obrigar os operadores privados a seguirem as normas mais exigentes de prevenção e de supressão dos incêndios, com capacidade para realizar ou mandar realizar auditorias e penalizar os infractores ou os menos cumpridores.

Coube aos operadores florestais disporem de corpos de sapadores florestais e outro pessoal altamente preparado para a resolução dos problemas que tenham origem nas florestas, com vista a evitarem a propagação e o descontrole dos incêndios que venham a surgir nestas áreas.

Com vista a otimizar a exploração das florestas os operadores introduziram toda a panóplia de inovações surgidas internacionalmente, nomeadamente na área da biotecnologia, da nanotecnologia, da manipulação genética. Algumas destas transformações permitiram minimizar os riscos de incêndios bem como as “doenças” nas espécies florestais mais utilizadas.

Resultante da alteração da estratégia europeia de fomento das áreas florestais, que levaram à transferência para os países tropicais e subtropicais das espécies florestais de crescimento rápido, houve a preocupação de utilizar as terras mais adequadas na continente europeu [Política VANA – valorização agrícola não alimentar], para a produção de moléculas de maior valor acrescentado, que puderam ser utilizadas nos novos produtos “alternativos vegetais”. Estes começaram ser utilizados no domínio dos bio-lubrificantes, dos polímeros vegetais, das proteínas e da produção de moléculas terapêuticas.

Dada a responsabilização directa dos operadores florestais e das autoridades que gerem as florestas naturais foi possível reduzir quase a zero o número de incêndios com mais de 100 hectares, uma vez que dentro da estratégia das empresas florestais os incêndios correspondem a prejuízos directamente imputados aos seus responsáveis operacionais.

As estruturas de monitorização e vigilância das áreas florestais da responsabilidade das empresas e do Estado (para as áreas das florestas naturais) passaram a dispor dos sistemas de detecção à distância e de alerta rápida mais avançados, associando meios de vídeo vigilância, câmaras de infravermelhos ou raios X, sensores de temperatura e vigilância laser através de satélite.

Contudo, foi criado um sistema de estudo, regulação e vigilância florestal ao nível europeu, concretizado num órgão central de observação utilizando satélites e recorrendo a auditores independentes para verificação de eventuais alterações observadas ou de conflitos surgidos entre operadores e organizações locais.



Igualmente começou a ser utilizada a instalação de sensores (ou memórias electrónicas) nas árvores de crescimento rápido, de alto rendimento e de rotações curtas, que permitem transmitir digitalmente em tempo real o desenvolvimento das formas, defeitos e singularidade, bem como fazer a prevenção dos incêndios, de forma a otimizar a gestão das “populações vegetais” e dos abates mais convenientes em termos de mercado.

A organização do sistema de prevenção/combate a incêndios passou a ser entendido de uma forma menos problemática, uma vez que se tornaram comuns estruturas de vigilância baseadas em equipas de intervenção rápida de sapadores florestais, altamente especializados e equipados com meios do mais avançados tecnológica e logisticamente, sendo também responsáveis directamente pelo controle dos reacendimentos. A biomassa está integrada no negócio principal da floresta sendo uma componente a não descurar na conjunto da exploração económica, dado a crescente necessidade de produção de energia a partir de fontes renováveis.

A política de prevenção dos incêndios resultou de medidas legislativas que eliminaram o problema dos proprietários absentistas ou dos proprietários que não faziam um gestão correcta das suas áreas florestais, que foram fortemente penalizados nos casos de ocorrências, levando à quase obrigatoriedade da venda “voluntária” ou à expropriação a favor dos operadores interessados e devidamente certificados.

Neste cenário é dada uma importância fulcral aos operadores privados da exploração florestal na prevenção aos incêndios e na gestão das florestas, que estiveram obrigados a cumprir as normas aprovadas comunitariamente e que ficaram sob a égide de órgãos de regulação independentes criados em cada país, mas coordenados pela autoridade europeia já referida onde têm também assento ONG´s ligadas à preservação ambiental, bem como outros stakeholders.

A eficiente prevenção dos riscos de negligência e de incúria, bem como a prevenção dos actos criminosos sobre a floresta, resultou da eficiência das campanhas de sensibilização da opinião pública bem como dos novos sistemas de vigilância bem com de combate a essas situações, penalizando fortemente nas instâncias judiciais os infractores negligentes ou criminosos.

O Estado português e a União Europeia na sequência de se terem tornado dominantes as estratégias baseadas no liberalismo económico, assentaram a sua acção em regras claras e transparentes constantes num programa da Estratégia Europeia de Desenvolvimento Sustentável (EEDS), de conteúdo fortemente liberal e baseado na adesão voluntária dos operadores, que apenas eram “penalizados” pelas acções de consciencialização dinamizadas

pelos vários stakeholders mais intervenientes, nomeadamente pelas ONG´s ambientais que tinham grande peso na opinião pública mais informada.

A EEDS constituiu um documento indicativo e de adesão facultativa, que não envolvia medidas muito gravosas para os grupos florestais, uma vez que não pretendia perturbar a actividade económica das mesmas, fortemente condicionada pela concorrência internacional, especialmente dos países tropicais e subtropicais que desenvolveram nos últimos anos imensas áreas de floresta plantada.

A nível da União Europeia foram reduzidos ou extintos todos os apoios à agricultura e à produção florestal, ficando apenas um sistema de subsídição ao desenvolvimento rural no sentido da manutenção de uma pequena agricultura de proximidade e de subsistência para as populações locais.

A grande preocupação da Europa foi manter-se competitiva no contexto da economia global, eliminando progressiva a intervenção do Estado nos vários sectores económicos, respeitando apenas os compromissos genéricos internacionais no sentido de preservar os equilíbrios mínimos ecológicos e de sustentabilidade, deixando aos privados a participação no mercado do carbono, na decorrência dos acordos internacionais, que tem um carácter minimalista.

Em contrapartida, dadas as repetidas catástrofes naturais ocorridas no mundo desenvolvido (cheias, alterações climáticas, contaminações alimentares, doenças endémicas, etc. - as ONG´s ambientais e sociais desenvolveram lutas permanentes e muito activas, mobilizando camadas da população mais informada, nomeadamente jovens, batendo-se pela alteração da política estatal, mas sem grande sucesso em termos práticos.

A sociedade ficou cada vez mais individualista e egoísta, em que o lucro de curto prazo e a concorrência encarniçada entre os operadores estava cada vez mais presente nas preocupações da maioria da população. A sociedade encontra-se fortemente dualizada, aproveitando as classes mais abastadas o seu poder económico para viverem em regiões ou locais com um standard mais elevado de qualidade de vida, no país ou no estrangeiro.

As áreas florestais públicas marginais (as chamadas ironicamente "florestas de Kyoto"), onde também se podem desenvolver actividades de caça e pesca, ficaram sob a responsabilidade do Estado, sendo suportadas marginalmente pelos dinheiros públicos mas principalmente pelos utilizadores, sendo o seu acesso ou utilização para actividade de turismo ou lazer pagas, através de "portagens" ou de "títulos de participação" (direitos de entrada).



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Foram ainda estabelecidas modalidades em que o Estado pode atribuir algumas destas áreas protegidas a grupos empresariais ou de cidadãos, que se encarregavam de fazer a respectiva manutenção e exploração, podendo ficar com os resultados da mesma, garantindo que salvaguardassem o respeito pelas regras de protecção ambiental e da biodiversidade.

O mercado de produtos florestais, apesar de fortemente liberalizado, ficou obrigado, por pressão das organizações ambientais, ecologistas e de responsabilidade social, a cumprir as normas de acreditação/certificação através de processos de regulação independentes mas com forte prestígio e força a nível regulamentar.



Cenário 3 - Fogo “perdido” (combate anárquico numa floresta entregue a si própria)

Componentes	Configurações		
Estratégias de prevenção e combate aos incêndios florestais	Domínio das políticas activas de prevenção e supletivas de supressão, com utilização racional do fogo na prevenção dos incêndios	Sistema desorganizado e com dispersão de meios baseado no voluntarismo e no combate maciço face a catástrofes anómalas	Domínio das práticas reactivas na prevenção e combate aos incêndios, baseadas no financiamento à supressão com meios pesados
Gestão operacional de meios na fase de prevenção e supressão dos incêndios	Comando uniformizado e único para a prevenção e combate a incêndios florestais a nível nacional ou ibérico com meios humanos e técnicos no terreno sob a sua autoridade. Forte aposta da prevenção com acções dinamizadas ao nível da cúpula	Comando estratégico centralizado (nível nacional ou ibérico) com descentralização operacional no combate, envolvendo meios humanos profissionalizados e técnicos que garantam autonomia e competência técnica. Forte acção preventiva de responsabilidade regional ou local	Comando conjunto e descentralizado a nível operacional de pequenos meios com utilização intensiva de voluntários e das populações e uso de meios aéreos para incêndios de grandes proporções. Despreocupação com a prevenção.
Financiamento das políticas públicas de prevenção e combate dos incêndios	Fiscalidade passiva e voluntarista por parte do Estado, com incipiente intervencionismo que penalize os “responsáveis” directos ou indirectos (incendiários intencionais ou negligentes) dos incêndios e dos que não gerem o património florestal	Atribuição anual pelo Estado de verbas para a prevenção e combate a incêndios, com gestão repartida e desorganizada de meios, independentemente da forma de gestão da floresta e dos recursos produzidos	Fiscalidade pró-activa e fortemente intervencionista (com discriminação positiva), que partilhe os custos da prevenção e combate aos incêndios pelos operadores da floresta e que desincentive fortemente o abandono das terras e os “responsáveis” directos ou indirectos (incendiários intencionais ou negligentes) dos incêndios. Estado só suporta custos de incêndios não atribuíveis a responsabilidades locais
Estratégia de Desenvolvimento	Estratégia nacional de desenvolvimento sustentável	Modelo semi-liberal com intervencionismo do Estado em certos sectores fruto da acção de lobbies	Modelo neo-liberal com crescente ausência do Estado na regulação do mercado



Desenvolvimento Rural Europeu	Modelo neo-liberal com extinção dos apoios directos e indirectos ao sector	"Nova política" agrícola comunitária visando a autosuficiência da UE	"Nova política" agrícola comunitária com apoio selectivos, especialmente dirigidos ao desenvolvimento rural	Modelo fortemente intervencionista e protecctionista em todo o sector	
Estratégia Nacional para a Floresta	Intervencionista	Neo-liberal	Indiferente		
Estrutura, posse e formas de exploração da terra e dos recursos florestais	Propriedade pública da terra com cedência da exploração aos privados	Propriedade pública e privada da terra sem preocupações de gestão sustentada dos recursos	Propriedade pública e privada da terra fortemente valorizada em termos sociais e gerida de forma inteligente	Propriedade privada da terra com emparcelamento compulsivo e com penalização forte para o abandono	Propriedade pública e exploração privada da terra com excepção das zonas marginais de carácter público
Gestão activa da floresta	Gestão integrada da floresta obedecendo prioritariamente aos objectivos ambientais, com forte valorização da biomassa produzida na floresta e obrigatoriedade de criação de espaços de defesa da floresta	Gestão desorganizada e com regulação institucional	Gestão desorganizada e sem regulação institucional	Gestão da floresta com objectivos iminentemente económico-financeiros mas numa lógica da sustentabilidade, com penalização dos operadores pelo abandono da biomassa, com responsabilização dos responsáveis directos ou indirectos pela propagação dos incêndios	
Acreditação/certificação das florestas	Acreditação/certificação obrigatória e compulsória	Acreditação/certificação facultativa	Processo de acreditação gerado através da regulação		

Cenário 3 - Fogo “perdido” - Descrição

Nos últimos anos do primeiro quarto do século XXI, em função da degradação das condições climáticas (aquecimento global que não foi invertido, apesar de se assistir a uma certa diminuição de ritmo), continuaram a surgir incêndios nas florestas portuguesas, com maior ou menor intensidade, mas sempre causadores de elevados prejuízos aos produtores florestais e à economia do país.

Estes incêndios ocorreram geralmente na floresta industrial, onde predominavam espécies de crescimento rápido como o pinhal e o eucalipto, dado que o sobreiro e outras árvores de crescimento lento foram sendo abatidas ou abandonadas à sua sorte, surgindo nesses espaços utilizações de rendimento rápido ou especulativo, nomeadamente destinados a habitação ou turismo, perante a indiferença das autoridades mais preocupadas com os problemas sociais decorrentes da crise económica e financeira com que o país se debate desde o início do século.

Simultaneamente e em consequência foram desencadeados uma série de protestos junto das cadeias das multinacionais (especialmente de restauração rápida devida à sua visibilidade) que estão espalhadas por todo o país, junto às auto-estradas ou às entradas das povoações com população superior a 20 mil habitantes, no sentido de boicotar a sua actividade e responsabilizando-as pela decadência da agricultura tradicional, nomeadamente pela alteração dos hábitos alimentares e de consumo, bem como pela crescente degradação da pequena produção agrícola rural ou florestal.

Por influência destas lutas os protestos foram alargados aos grupos internacionais que dominam o negócio da plantação, exploração e transformação dos produtos celulósicos, acusados de degradarem a utilização do solo e de provocarem a desertificação em certas regiões, que foram confrontados com a queda da procura resultante do reforço internacional da reciclagem ou da utilização de substitutos da celulose.

Estes grupos multinacionais foram também responsabilizadas por grande número de doenças da civilização que emergiram com maior força no século XXI, nomeadamente resultantes da aplicação dos OGM's em todo o género de produtos agrícolas. Estas contaminações estenderam-se às espécies florestais, exigindo tratamentos preventivos com produtos fornecidos também pelas mesmas multinacionais que assim conseguiam assegurar benefícios das duas formas.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Entre os manifestantes surgiram alguns grupos violentos que, de forma concertada e em locais distantes geograficamente, destruíram alguns desses restaurantes de marcas internacionais de comida rápida ou impediam o acesso às empresas transformadoras da matéria lenhosa, bem como se assistiu a acções directas de destruição das florestas pelo fogo posto ou por ataques enzimáticos.

Depois de sucessivas mudanças nos corpos dirigentes dos responsáveis pela política da floresta portuguesa e pelas estruturas de prevenção e combate aos incêndios, as populações das regiões florestais atingiram um ponto de saturação e ruptura com as autoridades, decidindo boicotar o pagamento dos impostos sobre bens imóveis (rurais) na sequência de uma acção popular desencadeada a partir da Internet.

Igualmente houve sucessivas destruições da floresta durante os meses quentes em cada ano, uma vez que os vários modelos de prevenção e combate que foram ensaiados não deram os resultados esperados por desorganização ou por ineficiência, bem como a instabilidade governamental com que o país se tem debatido não permitiu no período uma definição correcta e sustentada das políticas de segurança e de gestão da floresta.

Dadas as sucessivas carências orçamentais da parte do Estado e a falta de responsabilização técnica e organizacional das entidades que poderiam/deveriam ter uma função na prevenção e supressão dos incêndios, a acção no terreno continuou dispersa por inúmeras entidades, nomeadamente autarquias, associações de interesses, associações de bombeiros voluntários, forças militares e de segurança, ONG's e populações locais.

Apenas alguns grupos empresariais internacionais ligados à gestão da floresta dispunham de meios humanos, técnicos e tecnológicos, que permitiram ter uma acção consequente sobre os seus espaços, evitando as eclosões fortuitas, mas tendo muita dificuldade em acudir às acções intencionais das populações resultante dos protestos inorgânicos.

Do ponto de vista operacional esta situação teve como consequência directa a dispersão de meios, recursos e responsabilidades, socorrendo-se o Estado apenas de meios pesados alugados a empresas da especialidade de origem internacional para o combate aos grandes incêndios que se desencadeiam nas áreas da pequena exploração florestal, de pouso ou abandono.

A estratégia seguida foi essencialmente no sentido de evitar a chegada do fogo junto dos aglomerados populacionais, mas sem preocupação de poupar de forma concreta o consumo das áreas florestais ou agrícolas pelo fogo.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Vingou uma análise de custo/benefício, sendo aceite que a mobilização de meios mais ligeiros pagos pelo Estado para combate aos incêndios é demasiado cara para os prejuízos que possam ocorrer na floresta.

As associações de bombeiros voluntários que subsistem, em muito fruto da caridade de uns quantos com protagonismo nas comunidades locais, recebem subvenções do Orçamento do Estado, insuficientes para serem dotadas de grandes meios para o combate aos incêndios florestais, uma vez que, como foi visto antes, o combate pontual e disperso dos incêndios não tem sustentação nem justificação económica.

Esta política foi entendida como uma forma de eliminar ou de desestimular a pequena produção florestal ou combater o abandono das terras pelos pequenos proprietários agrícolas ou pelos herdeiros citadinos, provocando intencionalmente o emparcelamento do território agrícola e florestal e a resolução da ameaça de incêndio de uma forma indirecta, ou seja, obrigando a entregar as terras abandonadas aos grupos internacionais de exploração da floresta.

Estes grupos, que tem grande peso na decisão do Estado, influenciaram bastante as decisões dos governos na UE e das maiorias que os apoiam (constituindo e funcionando como lobbies importantes tendo, apesar de tudo e mesmo assim, uma acção pública e transparente na medida do exigido pelos órgãos de regulação), uma vez que são contribuintes líquidos importantes para as receitas públicas através dos impostos que pagam, bem como suportam directamente os custos de prevenção e de supressão de incêndios.

A estratégia e acção política no país face aos crescentes problemas orçamentais na UE e em cada parceiro, especialmente naqueles que estão no pelotão de trás ou que apresentam sucessivas falhas no cumprimento dos objectivos de convergência, está fortemente dependente de Bruxelas (políticas comunitárias impostas pela Comissão) pelo que não tem autonomia para exigir políticas mais consentâneas com os seus interesses.

Assim o Portugal foi obrigado a aceitar uma “nova Política Agrícola Comum”, que tem como principal objectivo a autosuficiência da UE, para o que vingou um modelo fortemente intervencionista e proteccionista, que torna Portugal mais apetente para as culturas florestais, uma vez que existe menos força da opinião pública que nos restantes países da Europa central e mediterrânica para impor restrições ou limitações ao uso da terra.

Portugal tornou-se um território de utilização intensiva da terra para a floresta com áreas geridas racional e inteligentemente e as áreas restantes com pequenas produções florestais

e ao abandono, sem que o Estado e as autoridades tenham qualquer papel interveniente de algum significado.

Nestas condições nunca foi assumida uma Estratégia Nacional para a Floresta, tendo sido deixado o destino do parque florestal português, à iniciativa ou inércia dos proprietários fundiários, que faziam ou não o uso da terra segundo os seus interesses directos e particulares, nunca se vinculando a quaisquer objectivos definidos nacionalmente nem que muito sumariamente de respeito pela Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável.

O Estado até pela falta de meios e pelas sucessivas reestruturações da composição governamental, viu ser eliminado o Ministério da Agricultura no final da primeira década do século, bem como foram reduzidos ao mínimos os funcionários tendo ficado para as autarquias locais e regionais as competências de gestão e fiscalização até aí assumidas centralmente.

Mesmo assim e dadas as dificuldades orçamentais que perduraram a responsabilidade da gestão da floresta foi deslocada progressivamente para os proprietários, segundo os seus objectivos imediatos, de que resultou a emergência com forte autonomia e capacidade de intervenção, para as empresas ligadas às multinacionais da floresta que negociavam directamente nas instâncias internacionais as suas estratégias e o acesso aos créditos da produção de carbono.

A utilização da floresta e a transformação dos produtos da floresta foram objecto de acreditação/certificação por parte de consultores internacionais, mas apenas certas empresas multinacionais tiveram algumas preocupações deste tipo, uma vez que tal lhe é exigido para o comércio internacional pelos clientes dos países mais desenvolvidos.

Aconteceu coexistirem práticas diferentes dentro da mesma empresa e entre as várias empresas, segundo as exigências dos mercados internacionais das matérias-primas.