

Nota ao Conselho de Representantes da APIF: ideias-chave

17 de Outubro de 2005

- Nos últimos 25 anos, os incêndios florestais devastaram acima de 2,7 milhões de hectares de áreas florestais (arvoredos e matos), dos quais mais de um milhão de hectares entre 2000 e 2004;
- Desde o ano 2000, os custos sociais anuais médios associados às perdas directas da produção primária em consequência dos incêndios foram superiores a 300 milhões de euros;
- O risco de incêndio muito elevado actualmente existente é uma forte ameaça à continuidade dos investimentos no sector florestal português;
- Os espaços rurais caminham para uma situação de colapso social e económico que só uma mudança organizacional e de gestão do actual sistema poderá evitar;
- Segundo as análises e as contas da Equipa de Projecto, o valor aproximado da floresta portuguesa é de 7 750 milhões de euros e o investimento global preconizado para os próximos cinco anos (2006-2010) será inferior a uma média de 140 milhões de euros / ano, o que representa um acréscimo de cerca de 15 milhões de euros face ao orçamento executado em 2004;
- Para além de Programas de Emergência Florestal, a implementar já a partir de Outubro de 2005, a Equipa de Projecto preconiza um conjunto de medidas estruturantes, que justifica o referido acréscimo orçamental, das quais se destacam algumas no corpo do texto;
- Nos últimos cinco anos (2000-2004), o custo médio de defesa de um hectare/ano de floresta em Portugal foi significativamente superior ao verificado em Espanha ou França, por exemplo, onde as condições meteorológicas e fisiográficas são equivalentes, sem que, contudo, se tenha conseguido quebrar o ciclo vicioso de «mais meios, mais fogo», que se alimenta do equívoco segundo o qual combater os incêndios não significa, por si só, defender a floresta;
- O esforço financeiro canalizado nos últimos anos para o combate aos incêndios tem tido como prioridade quase exclusiva a defesa dos aglomerados populacionais e das infra-estruturas;
- Iniciar um ciclo virtuoso da floresta portuguesa passa por assumir a defesa efectiva da floresta também como uma prioridade, complementar da de defesa da vida e dos edifícios, mas que implica um esforço específico: investir no reforço da prevenção nas zonas de interface entre espaços rurais e urbanos aumentará a eficácia e eficiência do combate para defesa dos aglomerados populacionais e dos edifícios e libertará recursos para o combate em defesa da floresta;
- A Equipa de Projecto propõe metas ambiciosas a alcançar até 2010, como a redução da área ardida em cada ano para menos de 0,8% da superfície florestal (44 mil hectares/ano) ou a eliminação de incêndios com mais de mil hectares;
- A prioridade é a operacionalização da prevenção, sendo que os actuais agentes do sistema não estão vocacionados especificamente para essa missão, pelo que se impõe criar a estrutura organizacional já prevista na Lei de Bases da Política Florestal (1996), para cujo desenho e operacionalização a Equipa de Projecto dá, na Proposta Técnica de base ao PNDFCI, o seu contributo;
- A Organização a criar liderará a defesa dos espaços florestais, trabalhando com as actuais organizações do sistema e gerindo os meios e recursos em função da avaliação do risco de incêndio e do valor da floresta: a solução não passa por mais meios, mas por uma gestão mais eficaz e eficiente dos recursos e meios existentes;
- A Organização a criar será constituída por cerca de 90% de operacionais, recrutados, preferencialmente, aos níveis regional e local, entre os sapadores florestais, os bombeiros e os militares, contribuindo-se, assim, para a criação de emprego qualificado em zonas sócio-economicamente deprimidas.

Nota ao Conselho de Representantes da APIF

17 de Outubro de 2005

A Proposta Técnica de base ao Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI) 2006-2010 (previsto no Decreto-Lei nº 156/2004, de 30 de Junho de 2004), encomendada pela Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) ao Instituto Superior de Agronomia, em Outubro de 2004, foi entregue no passado dia 30 de Setembro, dela constando um relatório de diagnóstico, um relatório final e um conjunto de propostas operacionais com vista à resolução do problema.

O INSUSTENTÁVEL PESO DOS INCÊNDIOS FLORESTAIS

Há um quarto de século que os incêndios florestais conduzem os espaços rurais de forma sistemática e crescente para a **situação de colapso económico e social que é já hoje possível antever** como inevitável se o país não **iniciar, com carácter de urgência, um processo de mudança organizativa e de gestão do actual sistema.**

Entre outras razões, o risco de incêndio é, actualmente, para os proprietários, demasiado elevado para sustentar uma produção de elevado valor económico, assistindo-se, nos últimos anos, ao encurtamento dos ciclos de corte das árvores sob a ameaça da sua destruição pelo fogo, à diminuição da qualidade da produção, ao abandono crescente da actividade económica que suporta significativas áreas agro-florestais e à **perda continuada de rentabilidade e competitividade da floresta portuguesa.**

Nos últimos 25 anos, os incêndios devastaram acima de 2,7 milhões de hectares de áreas florestais (arvoredos e matos), dos quais mais de 40% foram perdidos nos últimos cinco anos, período em que a superfície florestal do país ardeu à taxa de 2,7% ao ano (quatro vezes superior à dos países do sul da Europa, nomeadamente à de Espanha), com custos sociais anuais médios superiores a 300 milhões de euros, tendo em conta apenas as perdas directas associadas à produção primária e excluindo os bens e serviços gerados pela transformação industrial.

INVESTIR NO FUTURO

Com 5,4 milhões de hectares (3,4 milhões arborizados), os espaços florestais ocupam dois terços do território continental. Maioritariamente privada, **a floresta portuguesa gera diversos produtos lenhosos que suportam as fileiras industriais da pasta e do papel, da cortiça, do aglomerado e do mobiliário, e que representam 3,2% do PIB nacional, 15 mil postos de trabalho directos, 160 mil postos de trabalho indirectos, 12% do PIB industrial e 11% das exportações.** A floresta



significa também água, caça, pesca, turismo, mel, presunto, queijo, sequestro de carbono, paisagem, refúgio, silêncio.

Partindo da informação de que os bens e serviços que os espaços florestais geram directamente (produção primária) valem, anualmente, mais de 1.100 milhões de euros, a Equipa de Projecto estimou, num exercício pioneiro, que **o valor da floresta portuguesa será de 7 750 milhões de euros.**

De acordo com a análise orçamental elaborada pela Equipa de Projecto, defender a floresta contra os incêndios com base na estratégia e nas medidas preconizadas implicaria um **investimento global médio nos próximos cinco anos (2006-2010)**, por parte do Estado, das Autarquias, das Associações de Produtores Florestais, das Empresas e Associações de Celulose, bem como das entidades privadas, **inferior a 140 milhões de euros/ano**, o que representa um acréscimo de cerca de 15 milhões de euros face ao orçamento executado em 2004 (incremento equivalente, *grosso modo*, à construção de três quilómetros de auto-estrada ou aos custos de aquisição e manutenção de ½ avião Canadair). Para melhor se dimensionar a ordem de grandeza do esforço financeiro requerido, refira-se, por exemplo, que a realização do Euro 2004 exigiu investimentos globais da ordem dos 807 milhões de euros, segundo dados da Direcção-Geral de Estudos e Previsão do Ministério das Finanças.

As análises da Equipa de Projecto permitiram apurar que, **nos últimos cinco anos (2000-2004), foram gastos em defesa contra os incêndios** 479 milhões de euros, o que corresponde a **17,8 euros/hectare/ano**, um valor claramente acima da média unitária de investimento de países com problemas equiparáveis mas com sistemas que revelam outra eficácia e onde o risco de incêndio é significativamente inferior, em condições meteorológicas e fisiográficas equivalentes (média de 16 euros/hectare/ano, em Espanha e França, por exemplo).

DESFAZER UM EQUÍVOCO E ASSUMIR A DEFESA DA FLORESTA

No entanto, **o agravamento da área ardida em cada ano e do respectivo número de ocorrências evidencia que o esforço financeiro realizado não está a gerar resultados positivos**, pelo que não configura uma situação de investimento, antes perpetuando o círculo vicioso de «mais meios, mais fogo». No entendimento da Equipa de Projecto, tal decorre da **dinâmica de um equívoco** sobre o qual tem assentado todo o esforço de combate aos incêndios e em que incorrem decisores, meios de comunicação social e a opinião pública em geral quando inferem que se os fogos são combatidos, então a floresta está a ser defendida, o que não é, do ponto de vista técnico e prático, evidentemente o caso.

Se é inquestionável que a primeira prioridade do Sistema deve e tem de ser, como tem sido, a defesa dos aglomerados populacionais e das infra-estruturas, é inaceitável que esta seja a sua única prioridade, quando se assiste, ano após ano, à destruição do valioso património colectivo que a floresta representa.



A defesa da vida e dos edifícios, por um lado, e a defesa da floresta, por outro, devem ser objecto de esforços específicos, ainda que complementares. Interromper o ciclo vicioso em que a floresta se encontra implica, prioritariamente:

- **Ao nível da defesa da vida e de edifícios: reforçar a prevenção** (através de medidas de controlo dos combustíveis em zonas estratégicas do território, em especial nas zonas de interface entre espaços rurais e urbanos);
- **Ao nível da Defesa da Floresta Contra Incêndios: operacionalizar a prevenção e reforçar o combate** (através de intervenções especificamente dirigidas para a protecção dos povoamentos florestais, baseadas em acções de redução de combustíveis, por um lado, e de utilização de ferramentas manuais de supressão, reduzindo a dependência da água, por outro).

Apesar de distintas, assumir a primeira prioridade permitirá, por si só, criar condições para o aumento da eficácia e da eficiência do combate para defesa de aglomerados populacionais, libertando recursos para serem re-allocados ao combate para defesa da floresta, e potenciando, assim, a prossecução da segunda prioridade e o **início de um ciclo virtuoso para a floresta portuguesa**.

Esta nova abordagem estratégica permite a assunção de um conjunto de **metas ambiciosas** definidas na Proposta Técnica, muito semelhantes às existentes em Espanha, a serem alcançadas **até 2010**, e que passam, designadamente, por reduzir a área ardida em cada ano para menos de 0,8% da superfície florestal (44 mil hectares/ano), por eliminar incêndios com mais de 1 000 hectares, por reduzir o número de incêndios com área superior a um hectare e o número de reacendimentos para menos de 1%.

PREVENIR BEM PARA COMBATER MELHOR

Para a realização destes objectivos estratégicos, a referida Proposta preconiza, para além da implementação de Programas de Emergência Florestal (de curto prazo) já a partir de Outubro de 2005, a adopção de um conjunto de **medidas estruturantes**, algumas com efeitos apenas a médio prazo mas a serem iniciadas de imediato, que justifica, em grande medida, o acréscimo orçamental que a Proposta Técnica apresentada representa face aos valores dispendidos nos últimos anos. Entre as principais, destacam-se:

- a **construção**, com o apoio da Engenharia Militar, **e a manutenção de uma rede básica de faixas de gestão de combustíveis (com cerca de 150 metros de largura) nas áreas florestais** (até 2010, 500 mil hectares de área florestal intervencionada no quadro de um programa de silvopastorícia e fogo controlado à escala local e regional, levado a cabo por sapadores das Associações de Produtores Florestais, pastores e Organizações de Agricultores e Produtores Florestais), em linha com as recomendações do Conselho Nacional de Reflorestação;



- o reforço do exercício da autoridade do Estado, da fiscalização do cumprimento da lei e da dissuasão dos comportamentos de risco, designadamente pela **incorporação do Corpo Nacional da Guarda Florestal e dos Vigilantes da Natureza na Guarda Nacional Republicana**;
- a **formação de 100 novos sapadores florestais** (a acrescer aos 80 já formados), para integração em brigadas helitransportadas;
- a constituição de **18 equipas distritais** formadas em Sistema de Comando Operacional, para combate a grandes incêndios;
- o reposicionamento de alguns dos postos de vigia actualmente existentes;
- a constituição imediata de uma rede de telecomunicações comum;
- a **coordenação aérea no combate, preferencialmente pela Força Aérea, com base em cinco aeronaves especializadas**, que prestarão também apoio no rescaldo;
- a criação de uma **nova estrutura organizacional focalizada na operacionalização da prevenção** (a concluir até 2008), com **competências verticais em todas as áreas de Defesa da Floresta Contra Incêndios**: silvicultura (gestão de combustíveis, construção e manutenção de rede primária, execução das faixas de protecção de aglomerados populacionais e das operações silvícolas nas áreas públicas e comunitárias); gestão dos postos de vigia; primeira intervenção e combate a incêndios florestais, incluindo brigadas helitransportadas; e gestão do rescaldo e da recuperação dos espaços florestais.

A concepção e proposta de implementação deste novo dispositivo vai, finalmente, ao encontro do espírito e da letra da **Lei de Bases da Política Florestal** (Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto), que, na alínea d) do seu art.º 10.º, identificava a necessidade 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 aos incêndios florestais”, que prosseguiria as acções adequadas à protecção das florestas contra agentes bióticos e abióticos da competência do Estado.

TODOS SÃO PARTE DA SOLUÇÃO

A intervenção da **nova Organização** será devidamente articulada com os Gabinetes Técnicos Florestais dos municípios (que deverão concluir até ao final de 2005 os seus Planos de DFCI, para os quais a Equipa de Projecto definiu orientações claras quanto às linhas de actuação prioritárias e às regras a adoptar na sua elaboração, assim como um ranking dos municípios em função do risco de incêndio e do valor da floresta), com os demais agentes de Defesa da Floresta Contra Incêndios e com os serviços e agentes de protecção civil. A sua actuação assentará nos princípios da **profissionalização certificada** e da **polivalência**, num universo de pouco mais de **800 pessoas**, das quais cerca de **90% serão operacionais**, recrutados preferencialmente, aos níveis regional e



local, entre os sapadores florestais, os bombeiros e os militares, contribuindo-se, assim, para a **criação de emprego qualificado em zonas sócio-economicamente deprimidas**.

A Organização a criar **gerirá os meios e os recursos em função de uma avaliação do risco e do valor**, concentrando esforços onde é mais necessário, ou seja, nos locais onde há maior probabilidade de ocorrência de fogo e onde há mais valores a defender. É, em suma, um problema de gestão eficiente e eficaz dos meios e recursos **já** existentes.

Trata-se de uma estrutura para **trabalhar com as actuais organizações do sistema** (organizações de produtores florestais, corpos de bombeiros, forças de segurança, forças armadas, entidades de produção de informação e conhecimento e outras instituições públicas, empresas do sector), na medida em que **todos são parte da solução desejada para o problema dos incêndios florestais**, e que assumirá a coordenação e a operacionalização das tarefas de prevenção, actualmente sem comando e controlo eficazes e dispersas por vários agentes, designadamente, sapadores florestais, brigadas de primeira intervenção, e rede de postos de vigia, **liderando a defesa dos espaços florestais**.

UM PRESENTE PARA O FUTURO

A **dinâmica de mudança** deverá permitir otimizar a eficiência da prevenção, aumentar o valor da floresta por hectare explorando de forma inovadora a utilização do espaço florestal (biomassa e carbono, entre outras), gerir eficientemente os meios de combate face ao risco e ao valor, e garantir a utilização do investimento nas actividades previstas, identificando inequivocamente os montantes investidos por cada actor social e os resultados obtidos.

Reflectindo os objectivos do Programa Nacional de Políticas e Ordenamento do Território, da Estratégia para a Biodiversidade e Conservação da Natureza, do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa, do Plano Nacional de Alterações Climáticas, do Programa Nacional de Luta Contra a Desertificação e as reflexões desenvolvidos no âmbito do projecto sobre incêndios florestais dinamizado pela COTEC PORTUGAL – Associação Empresarial para a Inovação, a Proposta Técnica assenta na visão de que, **em 2020, os espaços florestais serão um pilar do desenvolvimento económico e social do País, cuja sustentabilidade não estará comprometida pelos incêndios florestais**.

É em torno deste desígnio que há que mobilizar a Nação e todas as forças políticas, no sentido da concertação de esforços e de vontades, num enquadramento inter-geracional, para que a Proposta Técnica de PNDFCI seja o princípio de um presente com futuro para a floresta portuguesa.