

---

# IV CONFERÊNCIA P3DT

## Descentralização & Desenvolvimento

### Ermesinde, 11 e 12 de abril de 2019

---

## Os incêndios florestais e as reformas da floresta em Portugal

A. Bento-Gonçalves <sup>(a)</sup>

<sup>(a)</sup> CEGOT/Dep. de Geografia, Instituto de Ciências Sociais, UMinho, bento@geografia.uminho.pt

### Resumo

Num mundo em rápida mudança e com as alterações climáticas a contribuírem para que os grandes incêndios se tornem cada vez mais frequentes, maiores e mais destruidores, convertendo este regime excepcional de incêndios extremos no regime “normal” de incêndios, o país, que assistiu a mais de 200 mortos em incêndios florestais, só no séc. XXI, precisa urgentemente de uma política nacional para as áreas florestais que permita a inversão da atual situação.

Depois da reforma florestal que se seguiu aos trágicos incêndios de 2003 e 2005, o país assiste, desde 2017, na sequência dos mais graves incêndios da história de Portugal (115 mortos), a mais uma “reforma (estrutural) das florestas”.

Com este trabalho pretendemos, depois de mostrar que Portugal tem uma longa tradição no Planeamento, Ordenamento e Gestão Florestal, fazer uma breve reflexão sobre as recentes reformas florestais

**Palavras chave:** Incêndios florestais, florestas, reformas.

### 1. Introdução

Se a ação humana, quer por negligência, quer de forma intencional é fulcral para o deflagrar de incêndios, o desordenamento do território e a falta de gestão das áreas florestais, a par do clima, do relevo e da eficácia do combate e da primeira intervenção, são algumas das variáveis fundamentais na explicação da dimensão que alguns incêndios atingem (Bento-Gonçalves *et al.*, 2018b).

O Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI) refere que um dos espaços que a Política de Ordenamento do Território visa gerir e ordenar é necessariamente o “espaço florestal”, uma vez que, “um valor bem gerido e estimado, estará com certeza menos exposto a tal fatalidade” (APIF e ISA, 2005).

Com efeito, o ordenamento do território e a gestão das áreas florestais (aqui entendidas como o “negativo” dos espaços urbanos e agrícolas) são cruciais na prevenção dos incêndios florestais, sem obviamente esquecer o importante papel da educação florestal.

Assim, nas últimas décadas tem-se verificado ser necessária e urgente uma política nacional para as áreas florestais que permita a inversão da atual situação (mais de 200 mortos em incêndios florestais, só no séc. XXI), respeitando e valorizando a especificidade desses territórios.

A gestão sustentável das florestas tem custos muito elevados, no entanto justificados pelo elevado risco de incêndio a que estão sujeitas e pela importância social e económica dos bens e serviços fornecidos.

Todas as estratégias deverão fazer parte de uma visão mais abrangente, para a totalidade do território português, que se apresenta altamente fragmentado quer do ponto de vista socioeconómico, quer ambiental, com evidentes contrastes entre o Litoral e o Interior ou entre o Norte e o Sul (Bento-Gonçalves *et al.*, 2018a).

Isso terá que passar por uma política florestal pró-ativa, coerente e com continuidade, paralelamente a uma aposta séria na formação e na educação, privilegiando neste domínio a educação florestal no âmbito da educação ambiental, e esta, por sua vez inserida na educação cívica.

## **2. Planeamento, Ordenamento e da Gestão Florestal**

Os nossos espaços florestais, tal como todos os territórios, são uma construção social, lugar de confronto, de tensões, de conflitos de uso e de apropriação e transformação, ou seja, estão sujeitos a múltiplos interesses, na sua maioria legítimos, mas muitas vezes antagónicos, pelo que, qualquer reforma se afigura de difícil aceitação e implementação.

No entanto, Portugal tem uma longa tradição no âmbito do Planeamento, do Ordenamento e da Gestão Florestal, podendo nós elencar (Bento-Gonçalves, 2011, Pinho, 2018), sem pretensão de ser exaustivos, alguns marcos históricos importantes:

1824 - 1881 –Administração Geral das Matas;

1850 – início da arborização e fixação das dunas;

1868 – Relatório sobre a arborização do país;

1864 - primeiros trabalhos de ordenamento florestal, de acordo com um plano previamente estabelecido (Barros Gomes - Matas Nacionais da Machada e Vale de Zebro);

1882 - primeiro verdadeiro “plano de ordenamento florestal” (Barros Gomes - Mata Nacional de Leiria);

1896 – criação da Comissão para elaboração dum projecto de arborização das dunas móveis;

1897 - Projecto geral da arborização dos areais móveis de Portugal;

1901- início do “Regime florestal”;

1910 - Plano geral de arborização de montanhas;

- 1938 - Plano de povoamento florestal;
- 1953/1974 - Planos de fomento (I, II, Intercalar, III, IV);
- 1973 - Plano director do Parque Nacional da Peneda-Gerês.

Neste contexto permitimo-nos destacar a legislação do Regime Florestal, publicada de 1901 a 1905, e que veio estabelecer as condições para a generalização da elaboração de planos de ordenamento para as matas sob gestão do Estado.

De entre todos os planos, realçamos o Plano de Povoamento Florestal (1938-1972), apelidado como o “plano florestal do século” em Portugal, e que, visando 5 grandes objetivos, apresentava uma visão integrada para a resolução dos problemas dos espaços florestais:

1. inverter a degradação ecológica verificada em diversas bacias Hidrográficas e regiões montanhosas;
2. constituir povoamentos florestais de elevado valor económico, não só ao nível da produção de madeira, mas também de lenhas e outros produtos;
3. instalar e melhorar pastagens nas melhores áreas para o efeito;
4. ocupar a mão-de-obra excedentária nas regiões abrangidas;
5. produzir paisagens de elevado valor cénico.

Apesar desta longa tradição, por múltiplas e variadas razões, Portugal foi aprofundando a sua clivagem entre um Litoral mais urbano e um Interior mais rural e montanhoso, ficando este último, muitas vezes, à margem das dinâmicas de desenvolvimento, com uma população cada vez mais reduzida e envelhecida e que sofreu uma profunda desestruturação.

### **3. Os incêndios e as Reformas da floresta**

Neste contexto, ano após ano, vamos assistindo ao aumento, tanto do número como da dimensão dos "grandes incêndios" e, especialmente, da sua capacidade destruidora (Ferreira-Leite *et al.*, 2016). Com efeito, se até 1986 nunca tínhamos sido flagelados por um incêndio com dimensão superior a 10 000 ha, 2003 viu franquear a marca de 20 000 ha (Ferreira-Leite *et al.*, 2013) e, 2017, por duas vezes, a de 25 000 ha, duas vezes a de 30 000 ha e uma, a de 40 000 ha (Lourenço, 2018).

Assim, em 2003, depois de 21 pessoas mortas e mais de 425 000 ha ardidos, assistimos ao início da primeira “reforma estrutural do sector florestal” do séc. XXI (Resolução do

Conselho de Ministros n.º 178/2003, DR n.º 266, I-B Série, de 2003.11.17), mas que rapidamente viu “esfumarem-se” as medidas efetivamente implementadas.

Com efeito, e a título de exemplo, recorde-se a APIF (Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais), organismo que ficou na dependência do Ministério da Agricultura, criada em abril de 2004 e extinta em março de 2006 (Decreto-Lei n.º 69/2006, de 23 de Março), depois de, em pouco mais de um ano e meio, ter criado os Gabinetes Técnicos Florestais (GTF) e de ter sido responsável pela elaboração do excelente, mas muito polémico Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI - Proposta Técnica do ISA, publicada pela APIF).

Em 2017, com todos os diagnósticos feitos, com muito conhecimento técnico e científico acumulado nas universidades, com muita (demasiada!?) legislação, assistimos ao ano mais dramático, em termos de perda de vidas humanas relacionadas com catástrofes (ditas) naturais, só sendo ultrapassado pelo sismo de 1755 e pelas cheias de 1967, com mais de 100 pessoas a morrerem encurraladas pelos incêndios, em apenas dois dias, 17 de junho e 15 de outubro, antes e depois da chamada época “normal” dos incêndios e, onde apenas um pequeno número de incêndios foi responsável pela esmagadora maioria da percentagem da área ardida (124 incêndios, 1,26% do total das ignições, foram responsáveis por 93% do total da área ardida, 412 781 ha) (ICNF, 2018).

Assim, e mais uma vez, de forma reativa e não proactiva, surge uma segunda reforma (estrutural) florestal, em menos de 15 anos.

Quando se analisam os 12 diplomas que compõem a Reforma Florestal (tendo 1, o do “Banco Nacional de Terras”, sido rejeitado), verificam-se múltiplos problemas, dos quais, a título meramente exemplificativo, destacamos 3:

- pouco ou nada ser feito em matéria de ordenamento do Território, especialmente no que respeita à inversão da profunda e dramática destruturação do mundo rural, não parecendo suficiente os Planos Diretores Municipais (PDM) adaptarem as suas disposições ao conteúdo dos PROF (Planos Regionais de Ordenamento Florestal) ou estes vincularem, direta e imediatamente, os particulares relativamente: à elaboração dos planos de gestão florestal; às normas de intervenção nos espaços florestais; e aos limites de área a ocupar por eucalipto", excluindo as normas com incidência territorial urbanística.;
- a educação florestal, no âmbito da educação ambiental, na esfera da educação para a cidadania, ser esquecida;

- incentivar-se instalação de novas centrais de valorização de biomassa, sem ter havido uma monitorização e uma avaliação do seu real impacto na redução e gestão dos combustíveis.

Verificou-se ainda que alguma legislação não tem um bom suporte técnico-científico e que pode, eventualmente, ser socialmente insustentável, como é o caso do Decreto-Lei nº 10/2018, de 14 de fevereiro, cuja forma como foi implementada é no mínimo discutível e que conduziu, indiretamente, à morte de 4 pessoas em 2018.

Como aspetos, aparentemente positivos, podemos destacar:

- a criação do Observatório técnico independente dos incêndios (OTII),
- o cumprimento dos prazos para a instalação da Agência para a Gestão Integrada dos Fogos Rurais (AGIF),
- a criação do Plano Nacional de Fogo Controlado (PNFC) e
- a (muito recente) criação do regime único de cadastro predial, de âmbito nacional, como responsabilidade municipal, articulado com o regime jurídico da informação cadastral simplificada (Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2019 de 21 de janeiro).

Neste contexto falta avaliar o papel do OTII e da AGIF e acompanhar e monitorizar os resultados do PNFC e em particular do “Cadastro”, talvez a mais imprescindível de todas as “ferramentas”, no âmbito do Planeamento, Ordenamento e Gestão Florestal Sustentável.

#### **4. Notas finais**

Apesar de Portugal reunir as condições para se poder afirmar que possui um "piro ambiente", pois, junta às características mediterrâneas, que conjugam a época quente com a época seca, a feição atlântica, que lhe permite uma elevada produtividade vegetal, fica principalmente a dever-se à desestruturação do mundo rural, ao desordenamento do território, ao desordenamento florestal (com predomínio das monoculturas de espécies muito inflamáveis, como o eucalipto e o pinheiro bravo) e a uma profunda falta de educação florestal/cívica, a razão pela qual Portugal apresenta uma das mais elevadas taxas de ignições a nível mundial, com uma clara tendência positiva para o acréscimo, tanto do número e da dimensão dos "grandes incêndios" como, especialmente, da sua capacidade destruidora.

Neste momento, tal como aconteceu depois dos terríveis incêndios de 2003 e 2005, assistimos a uma (nova) reforma florestal, que, apesar das muitas (demasiadas) lacunas,

apresenta algumas virtudes, pelo que esperamos que 2017, no futuro, para além de ser recordado como um ano trágico, seja também recordado como o ano de viragem na política florestal em Portugal.

## **5. Bibliografia**

Agência para a Prevenção de Incêndios Florestais (APIF) e Instituto Superior de Agronomia (ISA) (2005). Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios, Estudo Técnico I, Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos, Lisboa.

Bento-Gonçalves, A. (2011). Geografia dos incêndios em espaços silvestres de montanha: o caso da Serra da Cabreira, Lisboa: FCG/FCT, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, 545 p.

Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Vinha, L., Hamada, S. (2018a) Changes in mainland Portuguese forest areas since the last decade of the XXth century. *Méditerranée* 130.

Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Martins, L., Pereira, D., Monteiro, J. (2018b) A gestão do risco, como medida de prevenção In: *Riscos e Crises. Da teoria à plena manifestação* Edited by: L. Lourenço & A. Amaro. 209-226, Imprensa da Universidade de Coimbra.

Ferreira-Leite, F., Lourenço, L., Bento-Gonçalves, A. (2013) Large forest fires in mainland Portugal, brief characterization. *Méditerranée* 121: 53-66.

Ferreira-Leite, F., Bento-Gonçalves, A., Vieira, A., Nunes, A., Lourenço, L. (2016) Incidence and recurrence of large forest fires in mainland Portugal. *Natural Hazards* 84: 2. 1035-1053.

Lourenço, L. (2018) Forest fires in continental Portugal Result of profound alterations in society and territorial consequences. *Méditerranée* 130.

Pinho, J. (2018) Evolução histórica dos organismos no âmbito da administração pública florestal (1824-2012). *Cadernos de Análise e Prospetiva*, nº 11: 81-94.