

O rural e a floresta, um ano depois do fogo. O que foi feito e o que ainda falta fazer...

1. O que mudou para melhor

A perceção dos incêndios como um risco social

Com a extensão e a gravidade que tiveram os incêndios em 2017, passou a haver mais pessoas a perceberem-nos como sendo um risco social. Por “risco social” entende-se aqui uma situação potencialmente gravosa para muitas pessoas, para a qual contribuem fatores que têm que ver com o modo como a sociedade está organizada e que, para ser combatida eficazmente, precisa da organização da ação coletiva, alargada também a grande parte da sociedade.^{1; 2}

A perceção da relação entre o risco de incêndio e o êxodo rural e agrícola

O facto de uma boa parte dos grandes incêndios terem acontecido em zonas onde ocorreu, com mais intensidade, o êxodo rural e agrícola, tornou claro, para mais pessoas, que um dos fatores mais profundos que tem contribuído para o agravamento do risco de incêndio, tem sido esse êxodo.

A maior disponibilidade dos cidadãos no sentido de contribuírem para a reparação e prevenção dos danos provocados pelos incêndios

Ligada a uma perceção mais generalizada dos incêndios como risco social, observa-se uma disponibilidade também mais generalizada dos cidadãos, no sentido de contribuírem diretamente, ou através dos poderes políticos que os representam, para a reparação e prevenção dos danos provocados pelos incêndios.

Uma maior atenção à prevenção

A extensão e a gravidade dos incêndios de 2017 e a perceção mais alargada da sua natureza de risco social contribuíram para uma maior atenção à necessidade de se fazer muito mais pela prevenção do que o que tem sido feito até agora.

Uma maior atenção à necessidade de cooperação e de coordenação

A perceção mais alargada dos incêndios como risco social e os resultados das análises feitas aos fatores mais próximos que estiveram na sua origem, no seu alastramento e nas deficiências no seu combate contribuíram para uma maior atenção à necessidade de cooperação e coordenação das ações das várias partes envolvidas neste assunto.

Uma maior atenção à necessidade do envolvimento de mais conhecimento técnico e científico

As polémicas políticas, o atirar das culpas de uns para os outros entre os protagonistas principais do sistema de proteção civil e a constatação de insuficiências técnicas nas práticas de combate aos incêndios contribuíram para que fosse dada mais vez e voz à comunidade científica com trabalho feito neste domínio.

¹ Texto escrito por Américo Carvalho Mendes (que declara, como potencial conflito de interesses, ser sócio fundador e Presidente da Direção da Associação Florestal do Vale do Sousa) e subscrito por José Reis e Victor Louro.

² O termo “incêndios” designa, aqui e no resto do texto, não só os incêndios em povoamentos florestais, mas também em zonas de matos, em zonas agrícolas e em habitações conexas, às quais esses incêndios se possam estender.

2. O que ainda falta fazer

Uma percepção dos incêndios como risco social, mas ainda sem uma orientação da ação coletiva no sentido onde ela é mais necessária

A percepção mais generalizada dos incêndios como risco social e a consequente disponibilidade para ações coletivas neste domínio foi orientada, quase toda, para iniciativas solidárias de apoio de emergência às pessoas afetadas pelos incêndios.

Para além das iniciativas deste género, tem havido outras, pontuais e dispersas, de alguns grupos de cidadãos que se organizam para a plantação de espécies autóctones.

De referir, também, que foram criadas algumas associações, tanto para representar vítimas dos incêndios, como para promover novas formas de ordenamento e gestão florestal.

Sem prejuízo do mérito dos movimentos sociais atrás referidos, observou-se muito pouco no sentido da mudança social que, desde meados do século XX, é mais precisa nos espaços florestais do país, a saber, a organização da ação coletiva dos seus proprietários privados e dos proprietários comunitários (baldios), no sentido da gestão sustentável desses espaços.

Dizer-se que os esforços no sentido de promover esta organização dos proprietários florestais deveria ter vindo a ser feita desde meados do século XX é porque foi nessa altura que a população rural e agrícola entrou num processo continuado de declínio.

Sendo impossível contrariar essa tendência, teria sido possível incentivar a organização de associações de proprietários florestais que, onde quer que eles estivessem, seja no campo, ou na cidade, teriam, ao seu dispor, nas localidades onde as suas áreas florestais se situam, equipas que cuidassem da gestão dessas áreas, partilhando entre eles os respetivos custos e dando maior escala e eficiência a essa gestão.

A percepção mais generalizada dos incêndios como risco social, gerada pela gravidade e extensão que tiveram em 2017, poderia ter sido mais uma oportunidade para gerar um grande movimento da sociedade civil e dos poderes políticos, no sentido da promoção da organização da ação coletiva dos proprietários florestais, privados e comunitários.

Infelizmente o que se observou neste sentido foi muitíssimo pouco e muitíssimo aquém da dimensão dos esforços que atualmente são necessários, depois de sete décadas de muito pouca ação neste domínio.

Uma percepção da relação entre o risco de incêndio e o êxodo rural e agrícola, mas ainda sem uma percepção adequada das consequências económicas que daí decorrem

A percepção da relação entre o agravamento do risco de incêndio e o êxodo rural e agrícola não tem sido acompanhada por uma percepção adequada das consequências económicas que daí decorrem. Por isso, tem faltado na sociedade civil e nos poderes políticos a atenção necessária aos instrumentos de política económica que são precisos para fazer face a essas consequências.

A consequência económica do êxodo rural e agrícola que tem tido mais impacto nos espaços florestais em Portugal, onde 92% é área privada, 6% é área comunitária e só 2% é área pública, é que esse êxodo fez encarecer os custos de mão-de-obra da gestão sustentável desses espaços, de um modo que não foi acompanhado pelas respetivas receitas, exceto, de alguma maneira, nos casos dos montados de sobre e dos eucaliptais. Por isso, nos restantes espaços florestais, a rentabilidade privada é negativa, embora a rentabilidade social (a rentabilidade privada acrescida do valor dos serviços ambientais produzidos pelos espaços florestais) seja positiva.

No entanto, como os produtores florestais não têm estado a ser compensados por esses serviços ambientais gerados pelos seus espaços florestais, a sua rentabilidade privada continua a ser negativa. É, pois, aqui que está a causa fundamental do chamado “absentismo” dos proprietários florestais.

Apesar de haver algumas vozes que têm chamando a atenção para este diagnóstico do “absentismo” dos proprietários florestais, tem sido dada muito pouca atenção consequente ao que daqui decorre.

O que aconteceu em 2017 e o que se passou depois disso, não inverteram este estado de coisas.

Uma maior disponibilidade dos cidadãos no sentido de contribuírem para a reparação e prevenção dos danos provocados pelos incêndios, mas ainda sem uma orientação dessa disponibilidade para a mudança social mais necessária nos espaços florestais

A maior disponibilidade dos cidadãos no sentido de contribuírem para a reparação e prevenção dos danos provocados pelos cidadãos, concretizou-se, na sua quase totalidade, na reparação dos danos, através do apoio de emergência às vítimas dos incêndios e na reconstrução das suas habitações, ou empresas. Foi assim, tanto nos contributos diretos da sociedade civil, como nos apoios públicos.

O que ficou a faltar foi o lançamento de um vigoroso regime de cofinanciamento público para a promoção da organização associativa dos proprietários florestais, privados e comunitários. Esta organização associativa é a mudança social de que os espaços florestais em Portugal mais carecem.

Esta organização não nasce por geração espontânea. Economicamente é um “bem público” que precisa de ser produzido, mantido e aumentado. Essa produção tem custos que precisam de ser financiados. Esse financiamento terá que apelar obviamente às contribuições dos primeiros interessados neste assunto, ou seja, os proprietários florestais privados, através do que pagarem para as suas associações e do trabalho voluntário dos seus dirigentes.

Como a existência deste “bem público” beneficia a sociedade como um todo, a promoção da organização associativa dos produtores florestais também deve ser cofinanciada por contributos do resto da sociedade, definidos por quem tem legitimidade democrática para a representar, ou seja, o Governo e o Parlamento, e suportados pelos impostos.

Este tipo de mecanismo já existe. Chama-se Fundo Florestal Permanente. O problema é que uma parte dos seus recursos servem para financiar entidades públicas, sendo os restantes recursos de que dispõe insuficientes e não formatados, de maneira adequada, à vigorosa promoção do associativismo florestal que está por fazer.

Infelizmente, nem depois dos grandes incêndios de 2003 e 2005, nem depois dos de 2017, se gerou um movimento na sociedade civil e nos poderes políticos, no sentido da necessidade e urgência desse apoio vigoroso à promoção do associativismo florestal, depois de sete décadas em que ele tem sido cada vez mais preciso e onde quase nada tem sido feito nesse sentido.

O que foi feito e que se pode alegar que vai neste sentido é muitíssimo pouco e não é, ainda, o que a promoção do associativismo florestal mais precisa. Mais concretamente o que foi feito foi a produção de legislação sobre as “entidades de gestão florestal” (EGF) e as “unidades de gestão florestal” (UGF). Também pode ser aqui referido o aumento do financiamento público às equipas de sapadores florestais, de 35 mil para 40 mil euros por ano, financiamento esse que esteve congelado, em termos nominais, desde que o programa de sapadores florestais teve o seu início, em 1999! De referir que, apesar do mérito deste aumento, a legislação que o instituiu congelou-o para os cinco anos seguintes!

Ora, o que a promoção do associativismo florestal mais precisa, enquanto atividade que produz essencialmente um serviço com a natureza de “bem público”, é de um regime de cofinanciamento público, organizado sob a forma de contratos programa entre o Estado e as Organizações de Produtores Florestais, devidamente monitorizados e sujeitos a avaliação independente, que permita o copagamento, de forma regular e previsível, dos custos de funcionamento e de investimento destas organizações. Os produtores florestais e quem mais eles mobilizarem para este efeito, pagarão a outra parte.

Com as devidas diferenças, em boa hora os poderes públicos deste país seguiram um caminho deste género, quando começaram a contratualizar com as IPSS o cofinanciamento público dos seus custos de financiamento, de uma forma regular e previsível, através dos chamados “acordos de cooperação”. Não há muitas dúvidas que, com este regime de cofinanciamento público, tem sido possível não só remediar, mas também prevenir muitos “incêndios sociais”.

É de um regime deste género que o sector florestal precisa, não só agora, mas desde meados do século XX. As “reformas” da floresta atrás referidas não são isto, poderiam ser o embrião disto, mas não se vislumbra nada de concreto e de vigoroso nesse sentido, nem da parte dos poderes políticos (Governo, Parlamento, Presidência da República), nem da parte de quem, na sociedade civil, podia e devia pressionar nesse sentido.

Uma maior atenção à prevenção, mas, mais uma vez, ainda sem a devida atenção aos instrumentos mais adequados para a promover

A maior atenção à prevenção que os incêndios de 2017 provocaram é mais um caso onde as energias geradas foram orientadas para instrumentos de ação, que não são os mais adequados neste domínio.

Com efeito, o que, de longe, mais se destacou neste domínio, ao longo do último ano, foi o que o Governo determinou, com apoio da Assembleia da República e de muitos sectores da sociedade civil, no sentido da aplicação do Decreto-Lei N.º 10/2018 e de legislação conexas, sobre a vulgarmente chamada “limpeza da floresta”.

Para além das deficiências técnicas desta legislação, apontadas pela boa investigação florestal que existe em Portugal, o seu principal problema é que enferma de um erro fundamental de política pública: num domínio que é quase totalmente da iniciativa privada (repetimos que o Estado administra apenas 2% da área florestal do Continente), procura-se resolver um problema com medidas de comando e controlo (o Estado determina o que os privados são obrigados a limpar e como), em vez de serem providenciados incentivos económicos, que ajudem os proprietários privados a procederem às “limpezas” que sejam necessárias.

Isto é mais uma manifestação da não mudança de atitudes nos poderes políticos e na sociedade civil, em relação ao que é mais necessário e mais estrutural fazer para combater o risco de incêndio.

Uma maior atenção à necessidade de cooperação e de coordenação, mas ainda sem ser dada vez e voz às Organizações de Produtores Florestais e outras organizações da sociedade civil

As falhas de cooperação e de coordenação identificadas no sistema de prevenção e combate aos incêndios e as consequências trágicas que lhes são imputadas contribuíram para uma maior atenção dada à resolução das mesmas.

Sem prejuízo do mérito dos passos positivos que têm sido dados neste sentido, de novo aqui eles ainda não chegaram a domínios, onde já deveriam ter chegado há muito. Não haverá prevenção e combate aos incêndios como deve ser, sem organização da ação coletiva dos proprietários florestais e da restante população rural. Por isso, as melhorias na cooperação e na coordenação da prevenção e combate aos incêndios terão que estender um braço muito forte até esse tipo de organizações, começando pelo robustecimento das mesmas, na linha do que foi referido nos pontos anteriores.

Uma maior atenção à necessidade do envolvimento de mais conhecimento técnico e científico, mas ainda sem a devida atenção à socio-economia dos incêndios

No debate público e no processo de decisão política ligados aos incêndios de 2017 foi dada mais vez e voz do que anteriormente, à boa investigação em Ciências Florestais que existe em Portugal.

No entanto, este passo positivo ficou aquém do que seria necessário, porque, obviamente sem qualquer culpa dos membros dessa comunidade científica, verificou-se uma muito menor atenção, ou quase nenhuma, ao que é preciso conhecer e fazer melhor, em termos da mudança da organização social e da economia da produção dos espaços florestais.

3. Balanço, um ano depois

O balanço, um ano depois dos grandes incêndios de 2017, pode ser resumido desta forma:

- (i) Muita ênfase, por partes dos agentes políticos e da sociedade civil na reparação dos danos e na identificação e combate às causas mais próximas desses incêndios;
- (ii) Muito poucos esforços efetivos na prevenção e no combate aos fatores mais profundos que contribuem para esses incêndios.

As mudanças positivas ocorridas ao longo deste ano em vários domínios, nomeadamente as que foram aqui referidas, não tiveram ainda a configuração e a força necessárias para reequilibrar este balanço.