



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

CADERNO	2. POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS
FICHA	2.5. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

O presente documento constitui uma Ficha que é parte integrante de um Caderno temático, de âmbito mais alargado, não podendo, por isso, ser interpretado separadamente.

1. ANÁLISE ESTRATÉGICA

Tendo em consideração o objectivo estratégico da protecção da floresta contra os incêndios, da análise dos principais factores condicionantes das propostas do PDFCI para a concepção e formulação do conjunto programas de suporte ao desenvolvimento florestal para o período 2007-2013, resultam como:

Pontos fortes:

- O potencial efectivo do País para a produção florestal, resultante da relativamente elevada Produtividade Primária Líquida (PPL) atingida em algumas das suas regiões;
- A disponibilidade de recursos para manter programas públicos de desenvolvimento florestal praticamente garantida, no quadro do próximo período de programação financeira da União Europeia (2007-2013);
- O consenso generalizado nos diversos quadrantes políticos sobre a necessidade de apoio público às acções de mudança da floresta portuguesa, particularmente, as que visam melhorar a sua protecção contra os incêndios;



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- A consciência pública da importância económica e ambiental da floresta e a aceitação, sem contestação notada, da disponibilização de recursos financeiros públicos para esse fim;
- A forte capacidade indutora da acção revelada pelos programas públicos de apoio ao investimento florestal no período 1981-2003, que demonstra que, desde que dirigidos a objectivos precisos e ajustados na sua formulação, é legítimo esperar a mudança;
- Elevado potencial energético da floresta em Portugal;
- A produção eléctrica descentralizada é trabalho intensiva com impacte muito positivo na correcção de assimetrias regionais;
- A produção eléctrica com base em fontes renováveis veio trazer grandes estímulos económicos às regiões interiores. As receitas geradas pelos parques eólicos representam um novo vector de desenvolvimento económico nas regiões mais deprimidas;
- Os benefícios socio-económicos destas actividades são um forte estímulo à fixação das populações e, no caso dos baldios, à manutenção de economias tradicionais baseadas na pastorícia e na agricultura;
- A promoção das energias renováveis, contraria a tendência actual da desertificação das zonas interiores, e conseqüentemente o abandono das terras agrícolas e florestais;
- A energia da biomassa reduz directamente o combustível das florestas. A propagação dos incêndios, sendo condicionada pela meteorologia e a topografia é fortemente influenciada pela quantidade de vegetação. A gestão dos combustíveis no espaço florestal através da sua remoção directa diminui a propensão para a propagação dos incêndios. A melhoria do ordenamento e gestão florestal,

associados à valorização da biomassa florestal para fins energéticos, é um forte estímulo a uma estratégia de diminuição da continuidade vegetal através da gestão dos combustíveis.

- A dispersão geográfica dos projectos contribui também para a geração de rendimento ao nível das autarquias e dos proprietários. Existem diversas contrapartidas ao desenvolvimento de projectos de energias renováveis que inequivocamente beneficiam as autarquias. Os exemplos mais significativos destas vantagens são a construção de infra-estruturas rodoviárias e o apoio à prevenção e protecção contra incêndios. Adicionalmente, as autarquias podem participar no capital das empresas a constituir, normalmente em condições favoráveis, e no caso de parques eólicos a legislação concede-lhes o direito a 2,5% da respectiva facturação bruta.
- O desenvolvimento de projectos de energias renováveis geral emprego local, quer durante a fase de construção quer através da contratação a médio/longo prazo de pessoal para pequenos trabalhos de exploração dos projectos.
- Os proprietários dos terrenos são também beneficiados, através da valorização de terrenos, normalmente com fraco potencial alternativo.
- As políticas públicas de ambiente e ordenamento do território prevêm diversas medidas que por acção têm efeitos directos ou indirectos sobre a defesa da floresta contra incêndios.
- Todos os diplomas e restrições com expressão no ordenamento do território convergem para os Planos Directores Municipais que agregam de forma integral e global o regulamento do uso do solo. Para esse enquadramento as figuras da REN e da RAN assim como os instrumentos de planeamento com determinações de ordem política, técnica e administrativa sobre a afectação de usos do solo são instituídos em sede de PDM. A lógica da sua instituição tem uma função clarificadora no processo de afectação e licenciamento dos usos.

Fragilidades:

- A rarefacção populacional e a debilidade económica de uma parte muito significativa do País;
- A incapacidade verificada de se conter o fenómeno dos incêndios florestais dentro de níveis social e economicamente aceitáveis;
- A inabilidade para alterar a realidade florestal no sentido de uma sustentabilidade acrescida, evidenciada pelos resultados insatisfatórios da aplicação dos programas públicos de apoio ao investimento florestal no período 1981-2003;
- A não existência de verdadeiros exercícios de avaliação dos resultados da aplicação dos programas de apoio ao sector florestal que permitam detectar as falhas e promover as alterações necessárias;
- O, actualmente, insuficiente envolvimento da Direcção-Geral dos Recursos Florestais, organismo da Administração Pública investido na qualidade de Autoridade Florestal do Estado, no acompanhamento da execução das medidas de apoio à florestação e à beneficiação florestal;
- Existem actualmente grandes deficiências ao nível da recolha, distribuição e transporte de biomassa florestal.
- A rentabilidade de alguns projectos interessantes, como o da exploração da biomassa para produção de energia, exige alterações tarifárias e medidas de incentivo de gestão da procura. Algumas destas medidas deverão passar pelo aumento e estabilidade do tarifário.
- Apesar das cogerações com biomassa serem correntes na indústria do papel, as centrais eléctricas com recurso a biomassa e resíduos sólidos urbanos são recentes em Portugal. A capacidade de instalação prevista a curto prazo para centrais de



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

biomassa é de 85 MW, dos quais 60 MW provém de aproveitamento de resíduos florestais. No entanto a sua concretização está dependente da melhoria das condições de remuneração, quer por via tarifária quer pela criação de incentivos e melhoria da organização relativos à sua recolha e processamento da biomassa, de forma a reduzir o seu custo à porta das centrais.

- O sistema de transporte e distribuição de energia está sub dimensionado para as necessidades de promoção das energias renováveis.
- A referência aos incêndios florestais nas políticas de ambiente e ordenamento do território vêm normalmente associada à caracterização dos riscos naturais e ambientais, sem uma análise aprofundada e conseqüente medidas de minimização e gestão do risco.
- Ausência de políticas claras de gestão dos resíduos agrícolas e florestais
- A actual situação de abandono das áreas naturais e a ausência de medidas que implementem estratégias e uma gestão cuidada das áreas protegidas muito contribui para o aumento do risco de incêndio florestal. As áreas protegidas são frequentemente grandes áreas com baixa ocupação humana e sem gestão do espaço florestal. Nesta medida têm sido alvo de elevados prejuízos resultantes dos incêndios florestais.
- A realidade tem demonstrado que a falta de articulação dos diferentes instrumentos de planeamento, principalmente a sua assíncronia, tem como consequência maior uma total inadequação à lógica do relacionamento da sociedade com o território. As contradições encontradas nas sobreposições dos diplomas são sobejamente conhecidas e geradoras de elevada conflituosidade institucional. A falta de integração de políticas concorrentes leva a uma contribuição negativa para a DFCI.
- A fragilidade desta situação agrava-se devido à elevada dependência de sucessivos licenciamentos ao nível local, promovendo a desarticulação das figuras do

ordenamento e a lógica da instrumentalização administrativa como principal factor de controlo económico. Esta situação tem levado a elevados níveis de frustração que se canaliza para as causas próximas, normalmente as condicionantes ecológicas. Nos casos de conflito com o uso do solo classificado, o incêndio surge como a primeira forma de resolver o assunto. O incêndio motivado por alterações no uso do solo como são a construção e os limites dos PDM surge como primeira causa de ignição de origem estrutural, incluindo o incêndio provocado com o objectivo de resolver algumas limitações de gestão do uso nas áreas protegidas.

Oportunidades:

- Espaço de tempo suficiente, mais de um ano, para ponderar a forma de conduzir a política florestal (objectivos, medidas e instrumentos) e aplicar os próximos programas públicos de desenvolvimento florestal, no período de 2007 a 2013;
- A consciência crescente da necessidade imperiosa de mudar o actual estado das coisas, nomeadamente, o modelo actual de intervenção do Estado nos diversos níveis do ordenamento do território, o planeamento da ocupação florestal e a defesa contra os incêndios;
- A melhoria da organização dos proprietários florestais, com um acentuado aumento do número das suas organizações (associações e cooperativas florestais), que possibilita o alargamento de uma acção coordenada visando objectivos comuns;
- Uma longa cultura de fomento florestal da Administração e um grande capital de experiência e de conhecimento acumulado;
- O fomento das energias renováveis tem um impacto muito positivo numa estratégia integrada de protecção das florestas contras os incêndios;



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- O desenvolvimento das energias renováveis suporta-se num conjunto de tecnologias que representam actualmente cerca de 15% do consumo eléctrico nacional. O Potencial de crescimento deste sector é reconhecidamente elevado e Portugal comprometeu-se ao cumprimento de medidas de estímulo ao seu crescimento;
- Na Resolução de Conselho de Ministros nº 63/2003 foi estabelecido o objectivo de instalar até 2010 a capacidade de 9680 MW a partir de fontes de energia renováveis;
- A viabilização da utilização de biomassa florestal para produção de electricidade deverá ser também feita através da utilização das tecnologias de cogeração, permitindo melhorias significativas na rentabilidade do projecto se utilizado o calor do processo produtivo;
- Está em curso a revisão do tarifário das renováveis;
- Está em curso a reestruturação do sector energético e o reforço da capacidade de recepção da rede;
- Há sensibilidade para a internalização do risco de incêndio;
- A instalação de pequenas unidades electroprodutoras pelo interior do país leva a que se instale e recupere uma rede de caminhos e estradas para ligação à rede viária nacional de forma a permitir as operações de instalação, operação e manutenção. O traçado dos caminhos abertos para esses fins é frequentemente projectado em articulação com as necessidades das populações locais promovendo uma melhoria significativa da sua qualidade de vida mas igualmente permitindo uma maior segurança às populações e povoamentos florestais pela facilitação do acesso de bombeiros a zonas remotas de outra forma inacessíveis;



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- As tecnologias da biomassa têm benefícios para a floresta através da valorização energética de resíduos. O crescimento destas tecnologias estimula o tratamento e a recolha selectiva dos resíduos, criando um ciclo económico virtuoso. A valorização energética dos resíduos, previamente seleccionados, cria incentivos económicos para a produção dos mesmos, sob forma utilizável pelas tecnologias. Assim são fomentadas actividades como a limpeza das florestas que de outra forma só se realizam através do regime de incentivos;
- A aproximação de uma nova fase de revisão dos PDM pode incorporar as orientações e recomendações da DFCI

Ameaças:

- A baixa rentabilidade dos vários sistemas de produção florestal numa parte substancial do território português, que põe em causa a sustentabilidade dos povoamentos florestais aí existentes ou a constituir;
- A fraca preparação de muitos proprietários florestais, que os impede de ver na florestação, mais do que uma mera forma de valorização do seu património fundiário, um investimento produtivo;
- Os efeitos de distorção da racionalidade económica que qualquer sistema de subvenções inevitavelmente acarreta;
- A falta de uma cultura de avaliação independente e rigorosa dos resultados da política florestal e, mesmo, da simples compilação, organização, registo e divulgação dos resultados das suas medidas e instrumentos;
- O aumento do tarifário da energia da biomassa tem por objectivo permitir a aquisição de madeira a preços concorrenciais com o das fábricas de celulose gerando uma nova e imprevisível dinâmica no sector floresta;



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- A principal fonte de ignições terá talvez origem nos conflitos relacionados com o uso do solo. As alterações aos usos do solo podem originar acções incêndiárias motivadas por exemplo com as necessidades urbanísticas, os limites e classificações do PDM;
- A REN, cria conflitos e contradições insustentáveis no sistema de ordenamento do território. Promove o abandono e gera conflitos de interesse (Pardal, 2004). Os diplomas têm servido uma instrumentalização política na esfera da disputa de poderes em matéria de controlo da economia e de direito do urbanismo.
- Os problemas decorrentes da sobreposição das áreas da RAN e da REN, assim como a divergência da aplicação dos dois regulamentos, muito contribuem para a contradição dos objectivos destas relevantes figuras do ordenamento do território.
- A proibição da destruição do coberto vegetal nos domínios da REN condiciona a normal actividade de limpeza selectiva de matos com vista a diminuir a carga combustível da floresta procurando reduzir o risco de incêndio.

2. OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS

- Definição precisa dos objectivos e metas dos programas de apoio ao desenvolvimento florestal, em função de propósitos de política florestal, também eles claramente estabelecidos.
- Formulação dos programas e definição das suas metas de modo a considerarem os níveis de aplicação nacional, regional e individual.
- Integração do objectivo da protecção da floresta contra os incêndios na sua concepção geral, na definição das acções que são apoiadas e, por último, na forma como os apoios são concedidos.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- Rigorosa avaliação económica e financeira das suas medidas e dos projectos de investimento que contemplem.
- Imposição da avaliação independente sistemática dos resultados da sua aplicação e da relação custo/benefício alcançada para cada medida.
- Reforçar o incentivo às energias renováveis;
- Reforçar a capacidade de recepção da rede;
- Adequar o tarifário diferenciado para as fontes de energias renováveis;
- Agilizar o processo de licenciamento ;
- Estudar formas de transferência de receitas das energias renováveis para a DFCI.
- Referência explícita a incêndios florestais como componente integrante das políticas de uso do solo.
- Implementação flexível de medidas de combate aos incêndios florestais nos instrumentos de ordenamento do território
- Políticas claras e com objectivos mensuráveis e estratégias de implementação integrando o risco de incêndio florestal.
- Maior envolvimento e consulta de partes interessadas na formulação e implementação das políticas.
- Maior integração de políticas públicas com incidência nos incêndios florestais.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- Fomento através de incentivos e subsídios das actividades promotoras da prevenção dos incêndios florestais.
- Políticas de restauração e reabilitação de áreas ardidas através do fomento da regeneração natural.