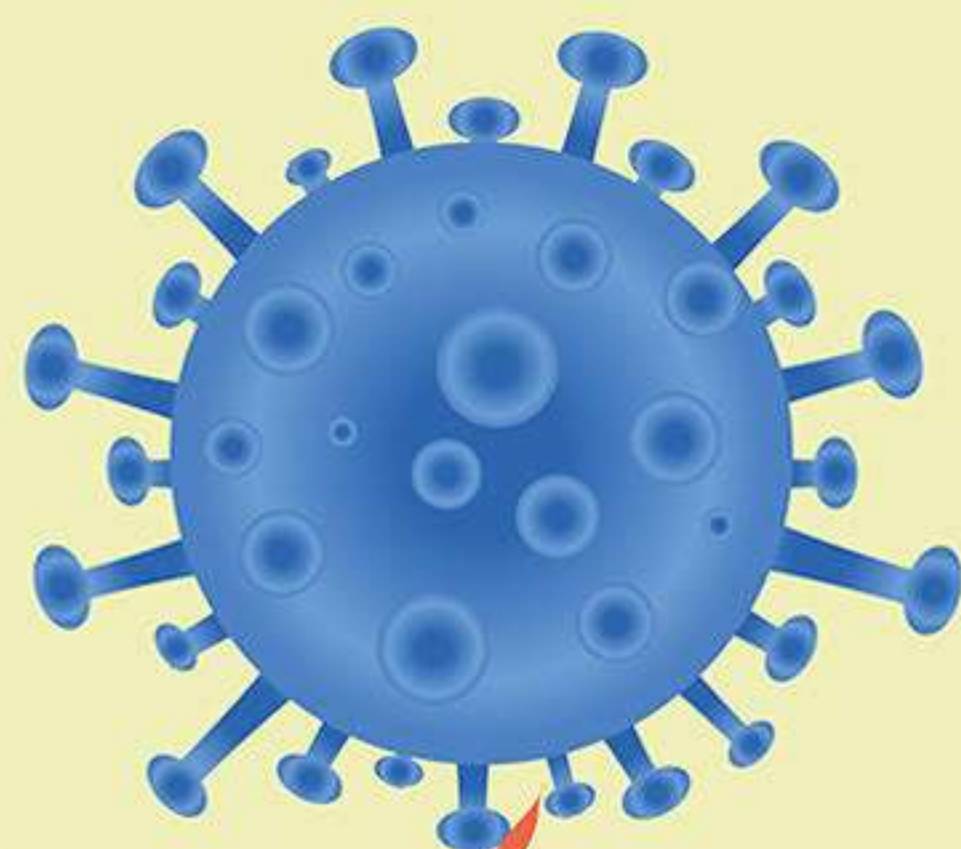


# A FLORESTA E O FOGO

**NOS TEMPOS DA PANDEMIA**



**ABÍLIO PEREIRA PACHECO  
VIRGÍNIA MACIEL ROCHA  
CARLOS FONSECA  
EDITORES**





# A floresta e o fogo nos tempos da pandemia

Abílio Pereira Pacheco, Virgínia Maciel Rocha, Carlos Fonseca  
(editores)



Laboratório Colaborativo para Gestão Integrada  
da Floresta e do Fogo

2022

## **Editores**

Abílio Pereira Pacheco, Virgínia Maciel Rocha, Carlos Fonseca

## **Título**

A floresta e o fogo nos tempos da pandemia

## **Edição**



ForestWISE, Laboratório Colaborativo para Gestão Integrada da Floresta e do Fogo

Quinta de Prados, Campus da UTAD

5001-801 Vila Real

Portugal

Telefone: +351 259 350 489

E-mail: [contact.fw@forestwise.pt](mailto:contact.fw@forestwise.pt)

web: [www.forestwise.pt](http://www.forestwise.pt)

## **Paginação**

Ezequiel Nunes e Raquel Luz

## **Conceção da Capa e da Contracapa**

Carina Bernardete (Chip7)

[carinabernardete@gmail.com](mailto:carinabernardete@gmail.com)

## **Impressão e Acabamento**

.....

## **Patrocínios**

Chip7 (Capa e Contracapa), The Navigator Company (Impressão)

## **ISBN**

978-989-33-3511-6

## **Depósito Legal**

.....

**500 exemplares | setembro de 2022**

Adelaide Clemente | Alexandra Monteiro  
Alfredo Pinheiro Marques | Américo Carvalho Mendes  
Ana Sá | André Mendes Nunes | António Cláudio Heitor  
António Louro | Bethânia Suano | Carlos Aguiar  
Carlos da Camara | Clemente Pedro Nunes  
Cristina Fernandes | Cristina Máguas | Cristina Santos  
Domingos Lopes | Domingos Xavier Viegas  
Filipe Charters de Azevedo | Filipe Froes | Filipe Rocha  
Florian Ulm | Francisco Castro Rego | Graça Louro  
Helena Pereira | João Ferreira do Amaral | João Gaspar  
João Gonçalves | João Pedro Nunes | João Pinho  
Joaquim Sande Silva | Jorge Miguel Marques de Brito  
Jorge Miguel Miranda | José G. Borges | José L. Carvalho  
José M. Duarte da Costa | José Miguel Cardoso Pereira  
José S. Uva | Livia Madureira | Luís Braga da Cruz  
Luís Mário Ribeiro | Margarida Tomé | Maria Emília Silva  
Miguel Almeida | Miguel Pestana | Nuno Borrhalho  
Nuno Guiomar | Nuno Mendes Calado | Nuno Neto  
Nuno Sequeira | Otília Correia | Paulo Fernandes  
Paulo Magalhães | Paulo Mateus | Pedro Santos  
Ricardo Messias | Richard de Neufville | Rui Almeida  
Rui Manuel Carlos Clero | Sara Moreno Pires  
Susana Carneiro | Teresa Soares David | Vanda Oliveira

ADAI | AFVS | AGIF | ANEPC | cE3c | CEABN  
CEF | CEFuncional | CEIF | CEMAR  
Centro PINUS | CESAM | CETRAD | CHULN  
CIJE | CIM-RC | CONFRAGI | CONSULAI  
E-REDES | ESAB | ESAC | FCT | FCUL | FF-EFFP  
FORESTIS | GESTIVERDE | GNR | ICNF  
IDL – FCUL | INIAV | IPB | IPC | IPMA | ISA  
ISEG | IST | MED | MIT | Ordem dos Engenheiros  
R3Forest | RAIZ | RB, UK | REN  
Safe-Crop | Silva Lusitana | Sonae Arauco | TNC  
UA | UC | UÉ | UL | UP | UTAD | ZERO

# Índice

<b>PREFÁCIO</b>	<b>3</b>
A floresta e o fogo nos tempos da pandemia .....	5
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
Contexto e motivação .....	11
Memória do fórum virtual.....	15
<b>SECÇÃO I</b>	<b>47</b>
Visões introdutórias .....	47
Reflexões sobre a (in)evitabilidade da ocorrência de pandemias .....	49
Ser sábio como a floresta (o cerne da questão) .....	51
Mobilização da ciência e tecnologia em tempos de crise .....	59
O triângulo do fogo e a pandemia COVID-19 .....	67
Seis lições da pandemia.....	71
Reflexões.....	77
<b>SECÇÃO II</b>	<b>79</b>
Na perspetiva produtiva .....	79
O sector florestal no virar de página da pandemia.....	81
A floresta portuguesa e a COVID-19 .....	85
Produtividade e criação de valor nas redes de defesa da floresta.....	93
Como imunizar a gestão da vegetação a disrupções globais .....	105
Oportunidades e desafios para a fileira do pinho .....	111
O Impacto da COVID-19 no comércio internacional de produtos florestais. Breves notas	115
<b>SECÇÃO III</b>	<b>121</b>
Na perspetiva operacional .....	121
Implicações da pandemia na floresta e no fogo - contributo para um sistema inclusivo, ou para um sistema extrativo? .....	123
A COVID-19 na gestão dos incêndios florestais.....	133
Floresta: conhecimento, capacitação e ação .....	139
Reflexão sobre a COVID-19 na gestão dos incêndios rurais .....	141
A resposta operacional no combate aos incêndios rurais em tempos de pandemia .....	147
Os incêndios florestais e a COVID-19 .....	153
A floresta e o fogo nos tempos da pandemia: visão da GNR .....	157
A floresta e o fogo nos tempos da pandemia: a experiência da região de Coimbra .....	163
Perspetivas de análise para a avaliação do impacto da COVID-19 no dispositivo de combate a incêndios rurais em 2020 .....	165
O efeito da pandemia da COVID-19 nos fogos em Portugal .....	169
<b>SECÇÃO IV</b>	<b>173</b>
Na perspetiva das políticas públicas .....	173
A floresta e o futuro. Notas de reflexão.....	175
Mundo rural – passado presente e futuro .....	183
Que futuro para a gestão florestal na perspectiva dos produtores? .....	187
Porque nos afastamos do mundo rural e da floresta? .....	191
Uma breve reflexão sobre o mundo rural em tempos de pandemia .....	197
É este o momento.....	201
Tempo de resistir .....	205

## Índice

O que mais falta faz nas políticas relativas à produção florestal em Portugal .....	207
COVID-19, a floresta e o futuro .....	215
<b>SECÇÃO V</b> .....	<b>219</b>
Conceitos, modelos e projetos .....	219
A floresta e o fogo nos tempos da pandemia: hipóteses e modelos.....	221
A pandemia de COVID-19 e os regimes de fogo .....	227
Reflexões para uma gestão do regime de fogo.....	231
Os incêndios rurais em Portugal, e a limpeza economicamente sustentável das florestas em tempos de pandemia .....	241
A armadilha do fogo e da oligotrofia nas montanhas temperadas do NO de Portugal.....	249
O papel do fogo nos ecossistemas mediterrânicos nativos e os desafios da expansão de espécies invasoras.....	261
Compreender a biocapacidade nacional e local como estratégia de valorização da floresta .	271
O Fogo, a pandemia e os seguros .....	279
Colaboração e competição na comunicação de riscos: o verão de 2020 .....	289
<b>SECÇÃO VI</b> .....	<b>293</b>
Lições e oportunidades .....	293
COVID-19, uma oportunidade para mudarmos de atitude para com a natureza? .....	295
Visão transformacional e sistemas de conhecimento e inovação para a floresta portuguesa .	297
COVID-19: o plano C para a floresta? .....	303
A floresta e a COVID-19: uma relação feliz?.....	307
Sobre os fogos que ardem sem se ver .....	311
Reflexões confinadas sobre oportunidades em contexto pandémico .....	313
A floresta e o fogo nos tempos da pandemia: adaptação ao futuro.....	321
Mudanças de paradigma nos desafios da gestão florestal, com a COVID-19 .....	325
You'll never walk alone (nunca caminharás sozinho).....	329
<b>POSFÁCIO</b> .....	<b>333</b>
No que é verdadeiramente importante, uma situação excecional não pode senão exigir uma atitude excecional .....	335
<b>Notas Biográficas</b> .....	<b>337</b>
Secção I – Visões introdutórias .....	339
Secção II – Na perspetiva da produtividade.....	343
Secção III – Na perspetiva operacional .....	345
Secção IV – Na perspetiva das políticas públicas.....	349
Secção V – Conceitos, modelos e projetos.....	353
Secção VI – Lições e oportunidades .....	359
<b>Lista alfabética de instituições e autores</b> .....	<b>363</b>
Instituições.....	365
Autores .....	367

## O QUE MAIS FALTA FAZ NAS POLÍTICAS RELATIVAS À PRODUÇÃO FLORESTAL EM PORTUGAL

Américo Manuel dos Santos Carvalho Mendes

1. Não há relações directas e fortes entre a pandemia da COVID-19 e os principais problemas que afectam a produção florestal em Portugal. As operações de gestão florestal não são substancialmente limitadas pelos cuidados de distanciamento social que decorrem da pandemia. Também os mercados dos produtos florestais não são directamente afectados pela pandemia. Só o poderão ser em resultado da quebra na actividade económica em geral decorrente da pandemia. Assim sendo, vamos primeiro ao que aqui será apresentado e justificado como sendo os dois principais problemas de que enferma a produção florestal em Portugal. No final voltar-se-á à questão das relações da pandemia com esses problemas.

2. Há dois problemas principais por resolver no que se refere às políticas públicas relativas à produção florestal em Portugal. Um tem que ver com a falta de pagamento aos produtores florestais dos bens públicos correspondentes aos serviços ambientais produzidos pelos seus espaços florestais.

Com o declínio da população agrícola e rural a partir de meados do século XX os custos de mão de obra necessários para uma gestão florestal sustentável foram aumentando, sem serem acompanhados por um aumento das receitas decorrentes da venda de bens e serviços florestais comercializáveis. O resultado disso foi uma tendência de declínio da rentabilidade privada da produção florestal que passou a ser negativa para muitos produtores florestais, mesmo que continue a ser positiva a rentabilidade social dos seus espaços florestais (rentabilidade decorrente da produção de bens e serviços privados que são comercializados + rentabilidade decorrente da produção dos bens públicos correspondentes aos serviços ambientais).

Sem remuneração dos serviços ambientais, e, portanto, com uma rentabilidade privada negativa dos seus espaços florestais, o comportamento de muitos produtores florestais tem sido o que muitas vezes se designa por “absentismo”. A forma de combater este problema terá que ir à sua causa, ou seja, terá que envolver o pagamento dos serviços ambientais aos produtores florestais que gerirem os seus espaços florestais de maneira a promover a produção desses serviços.

3. O outro problema tem que ver com a falta de medidas adequadas para lidar com a fragmentação da gestão florestal que decorre da fragmentação da propriedade florestal

## SECÇÃO IV – Na perspectiva das políticas públicas

privada num país que está em 7.º lugar a nível mundial em termos de percentagem (97%) deste tipo de propriedade em relação à área florestal total<sup>18</sup>.

Sem estas medidas corre-se o risco de terem pouca adesão, ou de se delapidarem os efeitos de medidas de incentivo à produção dos bens e serviços privados e públicos que os espaços florestais podem produzir, tais como a remuneração dos serviços ambientais, ou os incentivos para a arborização, ou a beneficiação de povoamentos florestais.

4. É irrealista conseguir grandes alterações nessa estrutura da propriedade através do mercado fundiário por compra de propriedades de pequena dimensão e da sua concentração em propriedades de maior dimensão, mesmo que incentivada por fiscalidade penalizadora do chamado “absentismo”, ou através de operações de emparcelamento. Ir por estas vias poderá ter alguns efeitos pontuais, mas longe da amplitude que é necessária para haver resultados de grande escala ao nível da melhoria da gestão florestal.

Ora é a gestão florestal que é preciso agrupar e melhorar. A concentração da propriedade permite esse agrupamento da gestão, mas não é nem condição necessária, nem condição suficiente para que isso aconteça.

Há muito caminho que se pode fazer no sentido da gestão agrupada que não exige grandes alterações na estrutura da propriedade florestal, desde que haja incentivos adequados sendo a criação das ZIFs (Zonas de Intervenção Florestal) uma prova disso. O problema com as ZIFs foi que, aos incentivos para a sua criação, era preciso terem vindo a seguir incentivos para o funcionamento das equipas de técnicos e doutro pessoal necessário para as gerir, coisa que, até agora, ainda não aconteceu.

5. As diversas formas que a gestão florestal agrupada pode assumir não são algo que nasça por geração espontânea, nem agora, nem no cenário optimista em que haja remuneração dos serviços ambientais e mais e melhores incentivos para a produção comercializável dos espaços florestais.

É preciso um trabalho muito intensivo, demorado e continuado, no terreno, para levar os produtores florestais a organizarem-se de forma associativa e para dar apoio técnico, de forma permanente, aos produtores assim organizados.

É também irrealista esperar-se que este trabalho de promoção do associativismo dos produtores florestais gere rapidamente receitas suficientes para pagar a totalidade dos serviços do pessoal técnico e outro que é necessário para fazer esse trabalho no terreno.

---

<sup>18</sup> FAO (2020). Global Forest Resources Assessment 2020: Main report. Roma. p. 80.

Os produtores florestais devem pagar parte desse trabalho, mas não podem, nem devem pagá-lo na sua totalidade. A sociedade, através de quem legitimamente a representa, ou seja, o Estado e quem o governa deve pagar a outra parte desses custos de promoção do associativismo florestal. Deve ser assim porque a promoção do associativismo florestal tem a natureza económica de um bem público uma vez que reúne as duas características que definem este tipo de bem, a saber: quando um bem público é produzido toda a sociedade beneficia disso, quer tenha, ou não contribuído para a sua produção e quando alguém beneficia disso, tal não impede que outras pessoas também beneficiem.

A promoção do associativismo florestal é, pois, um serviço com a natureza de bem público que, dada a estrutura de propriedade florestal que predomina em Portugal, é indispensável e é instrumental para a protecção e desenvolvimento da produção florestal, incluindo a parte dessa produção que também tem a natureza de bem público, ou seja, os serviços ambientais.

Para a promoção do associativismo florestal não é preciso criar nada de raiz. Quem já procura produzir este tipo de serviço e o deve continuar a prestar no futuro são as 150 Organizações de Produtores Florestais já existentes em quase todas as regiões do país. Veremos mais adiante o que é que tem estado a faltar a estas organizações para poderem fazer mais e melhor neste domínio.

**6.** Embora muitas vezes seja reconhecido o óbvio que é a forte predominância da propriedade florestal privada e a sua estrutura muito fragmentada, e também muitas vezes se passe daí para a recomendação da necessidade de serem tomadas medidas para se combaterem os problemas que decorrem desta fragmentação, depois já se diz pouco e faz-se quase nada, ao nível das políticas públicas para se lidar com essa situação.

O actual Governo tem no seu programa o apoio ao associativismo florestal, mas nada foi feito até agora nesse sentido. As medidas mais relevantes que tomou até agora neste sector passam ao lado deste problema e as “reformas da floresta” de governos anteriores também fizeram o mesmo.

Não deve ser por acaso que este que é o principal problema a vencer ao nível da produção florestal em Portugal continue até agora sem uma resposta adequada. Os factores que dificultam essa resposta são muitos e são difíceis de contrariar. Remetemos o leitor interessado para uma parte do capítulo do livro “Floresta e Sociedade – Uma história comum” onde identificamos esses factores<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Mendes, Américo; Fernandes, Liliana (2007). Políticas e instituições florestais em Portugal – desde o final do Antigo Regime até à actualidade. In Árvores e Florestas de Portugal, Vol. 7 – Floresta e Sociedade: uma história

## SECÇÃO IV – Na perspectiva das políticas públicas

7. Apesar de serem vários e difíceis de vencer os factores que dificultam a promoção do associativismo florestal em Portugal, não se trata de uma causa impossível, desde que haja incentivos adequados para isso. É prova disso o caso já referido do processo de criação das ZIFs onde num espaço de tempo relativamente curto, com incentivos públicos adequados para o efeito, esta forma de gestão agrupada foi instituída numa área que vai a caminho de cerca de um terço da área florestal de Portugal Continental. Note-se que, na sua quase totalidade, isso foi obra das Organizações de Produtores Florestais.

Está enganado quem diz que com estas organizações “não vamos lá”. “Vamos lá” se os incentivos forem adequados, o que ainda não é o caso.

Por estranho que possa parecer para alguns, o que está por fazer neste domínio por parte das políticas públicas custa muito pouco e pode ser feito de imediato, por exemplo, com uma verba da ordem dos 5 milhões de euros e já no Orçamento de Estado que aí vem.

8. Concretizando, o que falta fazer e pode ser feito de imediato é implementar um programa de apoio ao investimento e ao funcionamento das Organizações de Produtores Florestais com as componentes que passamos a expor.

- a) A prioridade neste programa deve ser um apoio público ao funcionamento das Organizações de Produtores Florestais e às necessidades de investimento que for preciso para o seu desenvolvimento.

Se o associativismo dos produtores florestais não nasce, nem vive por geração espontânea, mas antes precisa de um trabalho no terreno muito intensivo, muito demorado e que tem que ser feito de forma continuada, é preciso pagar a quem faça esse trabalho. Quem já está a fazer esse trabalho é o pessoal das Organizações de Produtores Florestais. Parte desse trabalho é pago pelos associados dessas organizações através das quotas e dos serviços pagos que elas lhes prestam, mas, dada a natureza de bem público dos serviços que resultam desse trabalho, justifica-se que, a essas contribuições voluntárias dos associados, se junte um cofinanciamento público para o funcionamento dessas organizações.

- b) Actualmente há algum cofinanciamento público do funcionamento e das necessidades de investimento de uma componente de boa parte das Organizações de Produtores Florestais, mas só dessa parte e com insuficiências que é preciso corrigir.

Trata-se do financiamento público para o (re)equipamento das equipas de sapadores florestais, nas Organizações de Produtores que têm estas equipas e para o pagamento do

---

em comum, Joaquim Sande Silva (ed.). Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, Público – Comunicação Social SA e Liga para a Protecção da Natureza. pp.77-125.

chamado “serviço público” que estas equipas prestam e que corresponde a cerca de metade do seu tempo de trabalho anual.

Note-se que este programa dos sapadores florestais não foi pensado como sendo uma medida de promoção do associativismo florestal, mas sim uma medida de prevenção e apoio ao combate de incêndios florestais à qual têm acesso não só as Organizações de Produtores Florestais, mas também autarquias locais e outras entidades.

Este programa só acaba por ser, na prática, a única medida de algum vulto no cofinanciamento dos custos de investimento e de funcionamento das Organizações Florestais porque muitas destas organizações aderiram a este programa e, assim, têm os sapadores como uma parte relevante do seu quadro de pessoal.

- c) Tal como está, o programa de sapadores florestais tem insuficiências que é preciso corrigir. A principal é que o valor do “serviço público” pago por este programa às entidades que têm equipas de sapadores não está indexado à evolução do salário mínimo nacional. Ora os gastos de pessoal têm um peso relativo muito elevado no custo total das equipas e os membros destas equipas, na sua maior parte, têm remunerações para as quais o salário mínimo nacional é o valor referência. Por isso, se o valor do “serviço público” pago às organizações com equipas de sapadores não for indexado ao salário mínimo o seu valor real diminui ao longo do tempo com prejuízos económicos para essas organizações.

Outro defeito a corrigir neste programa é a distribuição ao longo do ano do pagamento do “serviço público”. Esse pagamento deveria ser distribuído por mais tranches ao longo do ano de maneira a aliviar a tesouraria das organizações que têm equipas de sapadores que prestam este serviço.

- d) Se o programa de sapadores florestais acaba, por ser, na prática uma medida de cofinanciamento público de uma parte dos custos de investimento e funcionamento das Organizações de Produtores, para além dele ter as limitações referidas no ponto anterior, também deixa de fora as equipas técnicas e administrativas de que as Organizações de Produtores Florestais precisam.

Para isto o que há é muito pouco. Daí que seja urgente um cofinanciamento público permanente para os custos de investimento e de funcionamento dessas equipas técnicas e administrativas.

Sujeito a modificações posteriores que a avaliação da implementação desta medida vier a recomendar, uma forma de a operacionalizar poderia ser, tomando como referência uma Organização de Produtores Florestais de âmbito intermunicipal, financiar cada uma com o equivalente às remunerações de um técnico a tempo inteiro, mais uma verba para deslocações deste tipo de colaboradores.

## SECÇÃO IV – Na perspectiva das políticas públicas

Para um número total de Organizações de Produtores Florestais que, para este efeito, não chega à centena e meia, uma verba total de 5 milhões de euros por ano seria mais do que suficiente.

- e) As origens de recursos públicos para sustentar a medida atrás proposta não deveriam estar sujeitas aos financiamentos oriundos da União Europeia. Deverão ser recursos de base nacional e de carácter permanente e previsível, sem as oscilações que podem ocorrer nos financiamentos de origem externa.

Um instrumento financeiro deste género já existe. Trata-se do Fundo Florestal Permanente. Já é deste fundo que vêm os recursos para o programa dos sapadores florestais.

Também é este Fundo que paga uma medida que sustenta uma quantidade bastante maior de técnicos do que a que atrás foi proposta. Estamos a referir-nos ao pagamento do pessoal dos Gabinetes Técnicos Florestais que existem na maior parte dos municípios do país. Enquanto que nestes gabinetes o Fundo Florestal Permanente está a pagar um técnico por município, na medida atrás proposta trata-se de pagar o equivalente a um técnico por Organização de Produtores Florestais de âmbito intermunicipal.

Num país onde o Estado só é dono de 2% da área florestal e os municípios são donos de muito menos do que isso, é uma irracionalidade económica o Fundo Florestal Permanente estar a dedicar uma parte importante dos seus recursos para pagar custos de funcionamento dos municípios e doutras entidades públicas, sem, ao mesmo tempo, estar a cofinanciar os custos de funcionamento das equipas técnicas das Organizações de Produtores Florestais que representam e servem mais de 90% da área florestal do país.

- f) Outra recomendação é que a medida atrás proposta de cofinanciamento público permanente das equipas técnicas das Organizações de Produtores Florestais não venha amarrada a um conjunto de condições de elegibilidade muito restritivas (do género, por exemplo, de que só poderão aderir ao programa as Organizações que, para isso, contratarem novos técnicos e técnicos que tenham que cumprir um conjunto rígido de requisitos) e a uma carga burocrática pesada para as organizações apoiadas cumprirem.

O pagamento dos apoios também não deverá ser feito de um modo que dificulte a situação de tesouraria das organizações.

Com certeza que deverá ser estabelecido um contrato programa com as organizações beneficiárias onde lhes deve ser exigida a apresentação de planos e de relatórios de actividades, com indicadores que sejam auditáveis e onde o desenvolvimento de formas de gestão agrupada tenha um lugar de destaque. Dito isto, o horizonte temporal desses contratos e desse planeamento deve ser plurianual e as organizações beneficiárias deverão

ter liberdade de planeamento estratégico na definição dos conteúdos desses planos e na gestão dos recursos humanos e doutros que sejam necessários para os executar.

- g) Mais do que afectar pessoal da Administração Pública a procedimentos de controle como a verificação, um por um, de documentos de receita e de despesa que se exijam às organizações beneficiárias, o que aqui deve ser feito é incentivar boas práticas tais como a prestação de contas à sociedade em geral<sup>20</sup> e a divulgação e partilha de bons casos de gestão florestal, especialmente os que tiverem uma forma agrupada.

Estas boas práticas poderiam incluir a publicação anual de uma compilação e análise dos dados das contas das Organizações de Produtores Florestais, ou seja, uma “Central de Balanços” destas organizações, acompanhada de textos de apresentação de bons casos de gestão florestal agrupada, ou da análise doutras facetas da importância económica, ambiental e social destas organizações.

A apresentação pública desta publicação e o debate que ela permitirá suscitar poderiam decorrer num evento que reunisse anualmente as Organizações de Produtores Florestais com outras partes interessadas deste sector.

9. Para concluir, voltemos à questão das relações entre a pandemia e os principais problemas de que enferma a produção florestal em Portugal, tal como atrás foram analisados. Já se disse que essas relações, a existirem, não são directas, nem fortes. No início deste texto referiu-se uma relação indirecta.

Vejamos agora uma outra que será mais clara depois do que se disse sobre os problemas que afectam a produção florestal em Portugal. Viu-se que fazem falta políticas públicas fortes que combatam esses problemas. Uma consequência da ausência destas políticas é o agravamento do risco de incêndios.

Este risco, no nível que já atingiu, é um risco social. Por este termo, designa-se aqui um risco que não pode ser combatido eficazmente ao nível de relações da base individual e contratual (por exemplo, através da existência de um mercado de seguros), mas através da organização colectiva da sociedade como um todo<sup>21</sup>.

Nos anos em que os incêndios florestais têm consequências mais graves, nomeadamente uma grande perda de vidas humanas, desponta alguma consciência de que estes incêndios

---

<sup>20</sup> Actualmente só a Associação Florestal do Vale do Sousa e a Associação dos Produtores Florestais do Concelho de Coruche e Limítrofes é que publicam os seus relatórios e contas nos seus sites.

<sup>21</sup> Mendes, Américo (2005). Fogos florestais, um risco social. Público, 31 de Agosto de 2005 (<https://www.publico.pt/2005/08/31/jornal/fogos-florestais-um-risco-social-36673>).

## SECÇÃO IV – Na perspectiva das políticas públicas

são um risco social, mas esse despontar tem sido muito insuficiente para gerar a tal organização da acção colectiva a todos os níveis em que ela é necessária. Continua a prevalecer o “diagnóstico” superficial de que a principal culpa deste problema é o “absentismo” dos proprietários florestais. Continuam a prevalecer respostas de natureza principalmente técnica ao nível da prevenção e do combate aos incêndios como se a tecnologia e a investigação que a deve enformar bastassem para resolver problemas de natureza socioeconómica (internalização de externalidades positivas e promoção da gestão florestal agrupada). Apesar do muito que se diz em contrário, a prevenção continua a ficar atrás do combate. No que se faz ao nível da prevenção, continua a prevalecer o recurso a medidas de comando e controle, nomeadamente a legislação sobre o que vulgarmente se designa por “limpeza das matas”, sem incentivos públicos à altura do que os produtores florestais necessitam do resto da sociedade para cumprirem essa legislação<sup>22</sup>.

Dito isto, vejamos o que aqui pode ter alguma relação com a actual pandemia. Esta pandemia também é um risco social. Conhecemos todos e vivemos todos as reorganizações da nossa vida colectiva e das nossas vidas individuais que têm acontecido para reduzir os riscos de propagação desta pandemia.

Ora num país que, devido à sua localização geográfica, é pouco afectado por grandes calamidades naturais e tem sido relativamente pouco afectado por guerras e outras calamidades sociais, não tem tão arreigado na cultura e nos modos de organização colectiva do seu povo o combate a riscos sociais, tal como atrás foram definidos.

A população portuguesa, tal como as populações do resto do mundo, enfrenta riscos individuais ou localizados. Para estes tem encontrado respostas onde, muitas vezes, compara bem com as populações doutros países, nomeadamente, na grande capacidade de improviso, mas já não compara tão bem quando se trata da resposta a riscos sociais.

Assim sendo, uma relação indirecta que poderá vir a existir entre a pandemia e a produção florestal em Portugal é a aprendizagem colectiva sobre o que é um risco social, sobre as respostas que este tipo de risco de todas as instâncias da sociedade e não apenas de algumas e sobre o facto de que a produção florestal em Portugal é um dos domínios onde esse tipo de risco existe.

---

<sup>22</sup> Mendes, Américo (2018). Reforma da Floresta: Carta aberta ao Sr. Presidente da República e ao Sr. Primeiro Ministro. Público, 14 de Março de 2018 ([https://www.researchgate.net/publication/323760012\\_Reforma\\_da\\_Floresta\\_Carta\\_aberta\\_ao\\_Sr\\_Presidente\\_da\\_Republica\\_e\\_ao\\_Sr\\_Primeiro\\_Ministro](https://www.researchgate.net/publication/323760012_Reforma_da_Floresta_Carta_aberta_ao_Sr_Presidente_da_Republica_e_ao_Sr_Primeiro_Ministro)).