

## **Incêndios, territórios e fragilidade económica e social: Pensar o país inteiro**

Este texto constitui o contributo de um conjunto de investigadores de várias disciplinas que se dedicam a estudar a sociedade portuguesa dando especial atenção às questões dos territórios, da floresta, da agricultura familiar, do desenvolvimento dos espaços rurais, da administração pública e da responsabilidade social e política. Ele resulta de uma mesa-redonda pública realizada na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra no dia 3 de novembro de 2017.

O que motivou esta reflexão foi a convicção de que os incêndios que têm flagelado o país (em particular os deste ano de 2017) exigem uma tomada de consciência clara da ligação entre a tragédia e a crescente fragilização e deslaçamento de grande parte do espaço nacional, dos seus modos de vida e das economias que aí existem. Estamos perante um fenómeno complexo, multidimensional, revelador de diversos problemas: das economias agrícolas, da floresta, dos espaços rurais, da paisagem, dos territórios não-urbanos, dos próprios territórios dos núcleos urbanos fragilizados.

As propostas que aqui se apresentam reclamam uma ação integrada e estrutural centrada nos meios rurais e na floresta, na agricultura, na paisagem e no robustecimento das próprias economias de pequena e média escala urbana. Por isso, exige-se uma alteração radical do modo como o país tem tratado o seu território, orientando-nos agora para a sua reconstituição como sujeito dotado de capacidades produtivas e articulado entre si pela ação pública. E consequentemente assumem importância excepcional os Programas Operacionais do Portugal 2020, incluindo o PDR, que têm de ser chamados para o financiamento das ações com efeitos a médio e longo prazos.

### **1. Intervir perante a urgência com sentido de longo prazo**

O fogo em fúria transbordou da floresta e arrombou-nos as portas, não só em locais remotos, mas em espaços urbanos de média dimensão, colhendo vidas e meios de vida, florestas e matos, campos de cultivo e equipamentos fabris. Que mais é preciso para despertar o país de uma prolongada complacência com tendências económicas e demográficas tidas como inelutáveis de concentração em polos de competitividade a par do abandono em territórios tidos como marginais?

Se há catástrofes capazes de acordarem as consciências e o sentido da responsabilidade coletiva, a que ocorreu este ano tem de ser uma delas. Os riscos são demasiado visíveis para serem ignorados. A destruição pode impelir parte significativa das populações diretamente afetadas, mais conscientes das proporções do perigo e privadas de meios de vida, a procurarem refúgio em zonas urbanas, supostamente mais protegidas. O impacto de curto prazo pode assim somar-se cumulativamente às causas estruturais que estão na origem da catástrofe, dificultando ainda mais as respostas de médio e longo prazos que pressupõem sempre o povoamento do território.

Ao agir em consonância com aquilo que o sentido de responsabilidade exige, é portanto essencial combinar duas linhas de ação: por um lado a intervenção reparadora de urgência, capaz de regenerar – reerguer casas, fábricas e equipamentos sociais, reflorestar terrenos, evitar danos colaterais, contendo desta forma novos reflexos demográficos; e por outro lado a ação reformadora de tempo mais longo, orientada para a correção de vieses estruturais locais passíveis de solução e para a adaptação a alterações de alcance global, nomeadamente climáticas.

## **2. Não há solução sem haver pessoas**

O Portugal democrático criou uma visão redutora de urbanização e explorou-a perigosamente. Deixou progredir a ideia de que tudo se podia basear em cada cidade e que cada uma se bastava a si mesma. Descuidou-se a provisão pública de serviços de bem-estar no meio rural e noutros pequenos meios e não houve investimento criterioso. A melhoria da vida, da saúde, do trabalho e da educação, assim como a facilidade de transporte ou o direito a férias e ao justo lazer não foram relacionadas com a agricultura e com as outras atividades em espaço rural.

Ora, as aldeias, os lugares ou mesmo casas isoladas não são sobejos demográficos, dados sem significado. Esses *concidadãos* que nelas vivem, afinal, quem são? São os “resistentes por opção”, os que tendo poder de escolha optaram por ficar entre os seus e, desde então não mudaram o trajeto de vida. São ainda os “resistentes por falta duma aberta”: filhos da terra presos por amarras e que até agora não ousaram a fuga. Por fim, são também os “neo-resistentes”, os recém-regressados à terra na qual nasceram ou cresceram. Após a saída para a cidade (no país ou fora deste) e depois duma vida de muito trabalho e pouco lazer, retornam à aldeia-raiz, da qual nunca se desligaram afetivamente.

Ignorar esta gente que teima ficar onde ora está – *in loco* no meio rural - e menosprezar novos moradores só agravará o risco social dos incêndios e cavará mais depressa a sepultura do país inteiro.

Reclama-se, pois, que as políticas públicas usem em todo o seu ciclo (da concepção à avaliação) metodologias de ação que tenham em conta a perceção dos problemas por parte dessas pessoas e que interpretem as resistências como sinais de alerta para detetar e prevenir efeitos negativos de que não se tem consciência.

## **3. Organização florestal, modelos de silvicultura e associativismo: a sustentabilidade da floresta**

A floresta está indubitavelmente no centro dos problemas e das ações a desencadear. A propriedade privada e a sua fragmentação em unidades de

exploração de pequena dimensão, nomeadamente no Norte, Centro e em parte do Sul do país, são predominantes. A rentabilidade negativa de muitos espaços florestais para os seus proprietários explica grande parte do seu “abandono”, situação que se tem vindo a agravar desde meados do século passado, embora esses espaços continuem a gerar um benefício social positivo devido aos serviços ambientais que prestam à comunidade e que a contabilidade negativa da sua exploração não regista.

Do reconhecimento destes factos decorrem prioridades de políticas públicas muito precisas, designadamente as que reorganizem a produção florestal através do fomento de formas de gestão agrupada e que valorizem a multifuncionalidade dos espaços florestais apoiando os produtores que se organizem nesse sentido. . A tal finalidade devem afectar-se verbas do Fundo Florestal Permanente, através de contratos-programa de médio prazo (sujeitos a avaliação independente), complementados com recursos das autarquias locais, dos produtores florestais e doutros agentes. O envolvimento ativo das autarquias, desejavelmente ao nível intermunicipal, é essencial para a promoção dessas formas de gestão agrupada e do papel positivo que elas devem desempenhar na execução de Planos Diretores Municipais e de Planos de Defesa da Floresta Contra Incêndios.

Os contratos-programa fomentadores da gestão florestal agrupada devem incentivar a capacidade de planeamento estratégico e participativo das organizações que os promovam, e devem ser integradores das medidas de apoio nesta área (ex. sapadores, ZIF, certificação, cadastro, fitossanidade, aconselhamento técnico, formação e investigação, etc.).

A isto deve juntar-se a resolução dos estrangulamentos legais que permitem a eternização das heranças indivisas e de formas de divisão da propriedade dificultadoras da gestão ativa dos terrenos; assim como a disponibilidade de instrumentos de natureza legal, fiscal e outros que evitem situações, judicialmente comprovadas, de propriedades cujos donos são desconhecidos ou, se se conhecem, têm comportamentos que prejudicam esse esforço coletivo.

#### **4. Uma agricultura familiar sustentável: a base produtiva de territórios vivos**

Portugal tem um território muito diversificado e uma agricultura plural constituída por um mosaico de sistemas agrícolas. A agricultura familiar tem relevante expressão social, económica e territorial, pois representa 97% do número total das explorações, ocupa 56% da Superfície Agrícola Utilizada (SAU), contribuiu com 42% para o Valor da Produção Total (VPT) e tem peso muito expressivo nas Beiras, em Trás-os-Montes, no Minho e no Algarve, regiões de baixa densidade que têm perdido população e com baixos índices de conhecimento profissional e técnico. São também estas regiões que têm maiores áreas ardidas.

O Ministério da Agricultura dos sucessivos governos tem encarado a agricultura familiar como uma agricultura residual, inviável do ponto de vista económico, concedendo-lhe um apoio financeiro de natureza social, no fundo, uma política sem perspectivas de desenvolvimento. A situação atual é de rotura, pois não é possível encontrar soluções viáveis nas regiões em que predomina a agricultura

familiar com o modelo dominante de desenvolvimento que tem como referencial a grande exploração - política que privilegiou cerca de 3% das explorações existentes (as explorações de grande dimensão económica) onde se concentra a maior parte dos investimentos e dos apoios aos produtores.

Existem alternativas, como bem o demonstram exemplos de regiões de outros países europeus, onde a modernização da agricultura familiar aumentou a produção, a sua valorização e melhorou as condições de vida dos agricultores, investindo prioritariamente em inovação e investigação agrária aplicada, na oferta de inovações técnicas e institucionais adaptadas a essas explorações, suportada por financiamentos públicos.

O desenvolvimento da agricultura só é possível com a coabitação de dois modelos, o da grande exploração e o centrado na agricultura familiar. A questão é eminentemente política, pois está em causa a repartição dos financiamentos públicos, dos investimentos, dos pagamentos aos produtores e dos modelos de organização territorial e setorial para apoio ao desenvolvimento.

## **5. A floresta, o ecossistema vital e a valorização ambiental**

Precisamos de uma floresta que assegure equilíbrio entre a função económica de produtividade silvícola e a conservação dos múltiplos recursos que formam o nosso ecossistema vital. São bens essenciais e muitos serviços que não valorizamos: a qualidade do ar, a água, o solo que é o substrato da vida. Cuidar e valorizar os ecossistemas florestais é condição de riqueza do país e qualidade de vida dos portugueses, importando promover as espécies nativas e a composição diversa da floresta.

Propomos um programa integrado de apoio às aldeias, cada uma delas entendida como uma comunidade; a adoção de novos modelos de governação, formal e informal, que aproximem as decisões públicas das pessoas e que propiciem soluções mais integradas para os problemas específicos destes espaços socio-territoriais; uma aposta persistente na sensibilização e formação das comunidades para a prevenção das situações de risco; um compromisso pela edificação de uma outra floresta, apoiada em novos modelos de silvicultura, na conversão em paisagens diversificadas e na valorização dos matos e incultos; a valorização energética da biomassa, que deve beneficiar do Plano nacional de biorrefinarias proposto pelo governo no âmbito da reforma florestal

Por sua vez, às outras produções dos espaços rurais não é possível competir com as lógicas de distribuição e mercado que lhes são impostas. As pequenas economias de escala local são assim condenadas às margens da viabilidade e as explorações agrícolas remetidas ao abandono. O contexto daí resultante não motiva a fixação de novos agentes. Importa transferir conhecimento e estimular a inovação nos espaços rurais, tendo por base novas produções, novos modelos e técnicas produtivas e uma base comercial mais justa para os respetivos produtos e serviços.

É necessário que a contratação de fornecimento de bens e serviços que tenham origem nos espaços rurais seja equacionada e formatada de forma diferente por todas as entidades públicas que deles façam uso.

## **6. Refazer um território nacional deslaçado: escolher uma ordem territorial e pensar o país inteiro**

Temos de saber sob que ordem territorial se está a viver e que uso de território se está a fazer. Esta é uma escolha essencial que tem de ser clarificada, não podendo ser subtraída à consciência pública. As deliberações fundamentais contidas no PNPOT-Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, tomadas na Assembleia da República por unanimidade, têm sido sistematicamente ignoradas ou contrariadas.

Os incêndios desde há muito e especialmente este ano, puseram a nu a enorme fragilização de muitos territórios do país, de diferente natureza, e a crise profunda da articulação e da solidariedade territorial em Portugal. As comunidades rurais, as pequenas aglomerações urbanas e até as cidades médias tornaram-se objetos esquecidos da política pública, que se refugiou em meras medidas de descentralização para a escala municipal ou intermunicipal, ao mesmo tempo que se afirmou um modelo de desenvolvimento unipolar, de escala metropolitana e assente na concentração de recursos humanos, em grande parte precários e com baixos salários. Na nossa contemporaneidade, o país nunca foi tão desigual do ponto de vista socioterritorial.

Precisamos agora de garantir que se olha para o país inteiro – não apenas com a razão da solidariedade, mas também como condição de eficiência. Para que se possa ficar a viver e a trabalhar em economias que o próprio território organiza e desenvolve é necessário fortalecer a malha urbana e articular as infraestruturas, olhar para os espaços que habitualmente designamos rurais e vê-los como lugares onde se pode desenvolver a produção e a valorização dos seus recursos e dos seus habitantes, assumir a importância de haver interlocutores políticos de escala regional e não apenas municipal ou intermunicipal, reconfigurar a administração pública para que ela própria exista para o território e para agir em nome dele. Chama-se a isto, desde há muito, desenvolvimento integrado.

## **7. Uma administração para o território: ação pública e capacitação institucional**

A administração pública está hoje mais desligada do território e dos seus problemas. Múltiplas mudanças na organização e na vocação dos serviços desconcentrados desfizeram a proximidade necessária e a organização de competências técnicas e profissionais em sedes institucionais de base regional. Prevaleceu a ideia de que à política pública bastava pôr recursos financeiros a circular, difundir princípios e normativos (em geral de natureza europeia), e definir as condicionalidades a que os atores devem obedecer para serem “elegíveis” ou excluídos. Ora, continua a haver necessidade de conceber, coordenar, executar e avaliar políticas de desenvolvimento dos territórios, sendo essa uma missão da administração pública, tendo em conta as suas potencialidades e os objetivos que o país lhe atribui.

O Estado não pode apenas descentralizar missões difíceis. Tem ele próprio de assumir intervenções territorialmente integradas, fixar competências e

capacidades institucionais, definindo-se os níveis apropriados (NUTS II ou NUTS III) de coordenação das ações relevantes. É neste contexto que podem ser bem estabelecidas e reforçadas, a articulação e a maior cooperação entre o Governo e as Câmaras Municipais.

16 Novembro 2017

**Agostinho Carvalho**, Prof. Universitário (Jubilado)

**Américo Carvalho Mendes**, Prof. Associado Católica Porto Business School;  
Presidente Associação Florestal do Vale do Sousa

**António Covas**, Prof. Universidade Algarve

**António Louro**, Presidente Forum Florestal

**Armando Carvalho**, Eng<sup>o</sup> Florestal

**Helena Freitas**, Prof<sup>a</sup> Universidade Coimbra; ex-Coordenadora da Unidade de  
Missão para a Valorização do Interior

**João Guerreiro**, Prof. Universidade Algarve

**José Castro Caldas**, Investigador Centro Estudos Sociais (UC)

**José Portela**, Prof. UTAD (Aposentado)

**José Ramos Rocha**, Eng<sup>o</sup> Agrónomo; Gestor de empresas

**José Reis**, Prof. Faculdade Economia (UC); antigo Presidente CCRC

**Manuel Brandão Alves**, Prof. ISEG (UL) (Aposentado)

**Pedro Bingre Amaral**, Prof. Insituto Politécnico Coimbra

**Pedro Hespanha**, Investigador Centro Estudos Sociais (UC)

**Victor Louro**, Eng<sup>o</sup> Silvicultor; antigo Presidente Comissão N. Combate à  
Desertificação