



SUMÁRIO

RELATÓRIO CONJUNTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE ESPANHA E DE PORTUGAL SOBRE AS MEDIDAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO E DE PREVENÇÃO E EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS NA PENÍNSULA IBÉRICA

A luta contra a desertificação e a prevenção e extinção de incêndios continua a ser um desafio para Espanha e Portugal



Relatório conjunto dos Tribunais de Contas
de Portugal e de Espanha

■ Introdução

A **desertificação** é um fenómeno que afeta fortemente a Península Ibérica, devido às condições climáticas e ambientais que nela se verificam. Há uma continuidade geográfica nos ecossistemas de Espanha e de Portugal, sobretudo nas zonas fronteiriças, sendo comuns os problemas que originam a desertificação, os quais são intensificados pelo efeito das alterações climáticas.

Por sua vez, Espanha e Portugal são dois dos países com maior incidência de **incêndios** na União Europeia, tendo sofrido nos últimos anos episódios muito violentos dos chamados incêndios de “nova geração”, caracterizados por um comportamento extremo do fogo.

Em 2018, no **IV Encontro entre os Tribunais de Contas de Espanha e Portugal**, foi acordado, no âmbito do aprofundamento da cooperação bilateral, realizar um trabalho conjunto relativamente aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que se traduziu nesta iniciativa. Este relatório conjunto tem por base os resultados dos relatórios de auditoria que ambas as instituições aprovaram na matéria.

Por que se realiza este relatório conjunto?

Os dois Tribunais de Contas concordaram em incorporar nos seus programas de fiscalização auditorias sobre as medidas públicas dirigidas à mitigação dos processos de desertificação e à prevenção e extinção de incêndios.

O Tribunal de Contas de Portugal (TCP) optou por realizar diversas auditorias, explorando várias perspetivas, no quadro da sua linha estratégica de abordar durante o triénio 2018-2020 *“o modo como o Estado, nas suas diferentes formas jurídicas, utiliza os recursos públicos na gestão e prevenção do risco de desastres e catástrofes, bem como na proteção e apoio às respetivas vítimas”*. Esta linha estratégica transitou para o triénio subsequente.

O Tribunal de Contas de Espanha (TCu) promoveu a realização de uma auditoria no âmbito do Objetivo Estratégico nº 1 do seu Plano Estratégico para o período 2018-2021, o qual incluía, entre outras medidas, *“contribuir para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, realizando auditorias específicas relacionadas com a boa governação do setor público”, o “impulso de auditorias operacionais” e a “realização de auditorias sob uma perspetiva ambiental”*.

RELATÓRIOS APROVADOS	
Pelo TRIBUNAL DE CONTAS DE ESPANHA:	
○	<i>INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LAS ACTUACIONES DE DEFENSA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES, EJERCICIO 2018</i> , outubro de 2020.
○	<i>NOTA DE ACTUALIZACIÓN DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LAS ACTUACIONES DE DEFENSA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN Y DE PREVENCIÓN Y EXTINCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES</i> , incluído no Programa de Fiscalização para 2022.
Pelo TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL:	
○	Relatório nº 19/2019 - 2.ª S - <i>AUDITORIA AO PROGRAMA DE AÇÃO NACIONAL DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO</i> , julho de 2019.
○	Relatório nº 23/2019 - 2.ª S - <i>AUDITORIA AOS PLANOS MUNICIPAIS DE DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS E AOS RESPECTIVOS PLANOS OPERACIONAIS MUNICIPAIS</i> , outubro de 2019 ¹ .
○	Relatório nº 4/2021 - 2.ª S - <i>AUDITORIA AO DISPOSITIVO ESPECIAL DE COMBATE A INCÊNDIOS RURAIS (DECIR)</i> , abril de 2021.
○	Relatório nº 5/2022 - 2.ª S - <i>AUDITORIA AO FINANCIAMENTO PELOS MUNICÍPIOS DE CORPOS E ASSOCIAÇÕES DE BOMBEIROS</i> , fevereiro de 2022 ² .
○	Relatórios nº 20/2019 e 4/2022 - 2.ª S - <i>AUDITORIAS AO FUNDO REVITA E À UTILIZAÇÃO DE FUNDOS NA REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS NAS HABITAÇÕES PELOS INCÊNDIOS DE OUTUBRO DE 2017 E AGOSTO DE 2018</i> , julho de 2019 e fevereiro de 2022, respetivamente.

O relatório conjunto reflete, ainda, a informação obtida no âmbito do acompanhamento da implementação das recomendações formuladas nos vários relatórios do Tribunal de Contas português.

■ Principais resultados e conclusões

I. O combate contra a desertificação faz parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

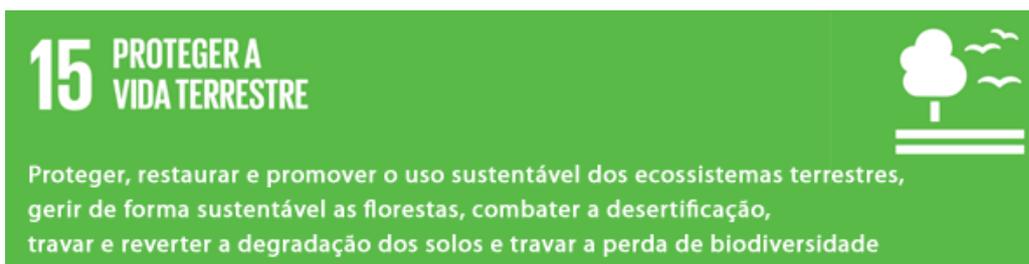
Em resposta à ameaça da desertificação, a Organização das Nações Unidas, por impulso dos países que mais sofrem com este fenómeno, tem empreendido iniciativas para a combater, de entre as quais se destaca a **Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD)** de 1994.

Espanha e Portugal declararam-se afetados pela desertificação e assinaram e ratificaram a referida Convenção e, em cumprimento de um dos compromissos dela derivados, aprovaram, cada um, o seu **“Programa de Ação Nacional contra a Desertificação”**.

Em 2015, as Nações Unidas adotaram a Agenda 2030, consubstanciada nos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, nos quais se enquadrou também o combate à desertificação.

¹ Foram ainda aprovados dois relatórios parcelares sobre o mesmo tema, relativamente a dois municípios específicos.

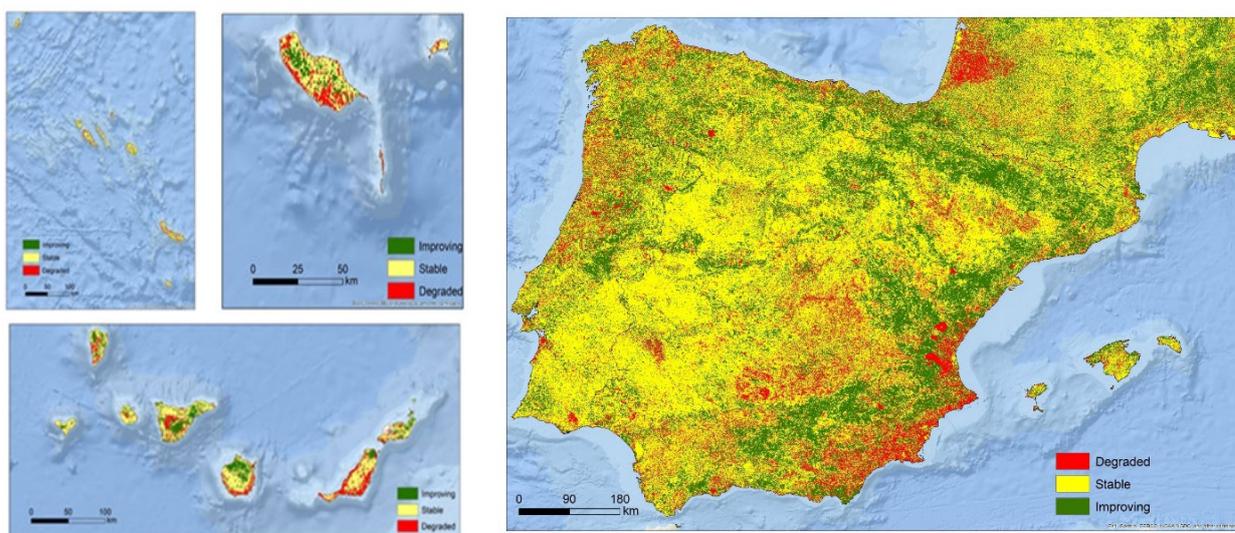
² Foram ainda aprovados dois relatórios parcelares sobre o mesmo tema, relativamente a dois municípios específicos.



Nesse sentido, o **ODS 15, “Proteger a Vida Terrestre”**, incorpora uma meta diretamente relacionada com a luta contra a desertificação: *“Até 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e solo degradados, incluindo terrenos afetados pela desertificação, seca e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo”*. De entre os indicadores de monitorização, destaca-se o indicador 15.3.1 *“proporção do território com solos degradados”*, definido para medir o cumprimento da meta *“atingir a neutralidade na degradação do solo”*.

De acordo com os dados publicados em 2018, a proporção de terras degradadas era, em 2015, de 32,2% em Portugal e de 18,2% em Espanha. Entre fevereiro (Espanha) e março (Portugal) de 2023 foi feito um novo reporte à CNUCD, tendo, por modificação da metodologia de cálculo, esses valores de referência passado a ser de 14,5% em Portugal e de 5,2% em Espanha. De acordo com os dados agora reportados, nos quatro anos subsequentes (2016-2019), a percentagem de terras degradadas terá aumentado em Espanha de 5,2% para 11,1%, enquanto em Portugal terá diminuído de 14,5% para 6,1%. No entanto, a magnitude das diferenças, devida à utilização de diferentes metodologias sobre as quais não há unanimidade científica, torna difícil a comparação dos parâmetros e uma conclusão clara sobre os respetivos resultados.

O mapa seguinte sinaliza as regiões da Península Ibérica em maior risco de degradação dos solos, sendo importante referir que ele representa uma nova abordagem metodológica, aprofundada pelo *Joint Research Centre* da Comissão Europeia. Nesse sentido, os seus resultados devem ser ponderados nos Programas de Ação Nacional de Combate à Desertificação e respetivas revisões.



Zonas degradadas entre 2000 e 2018

2. Os Programas de Ação Nacional de Combate à Desertificação constituem um quadro adequado

para dar resposta à desertificação, embora existam alguns aspetos que podem ser melhorados

Os **Programas de Ação Nacional de Combate à Desertificação** integram um conjunto de medidas, estruturadas por eixos. As linhas gerais da sua estruturação coincidem nos dois países. Em Portugal, o primeiro Programa, de 1999, foi atualizado em 2014 e encontra-se atualmente em revisão. Em Espanha foi aprovada uma Estratégia em 2022, que substitui o Programa de 2008.

As conclusões de ambos os Tribunais de Contas coincidiram na identificação das seguintes debilidades:

- As **medidas de gestão e proteção dos solos** e os **quadros de monitorização** da desertificação e da degradação dos solos não foram suficientemente desenvolvidos.
- No âmbito da monitorização do grau de cumprimento dos objetivos dos Programas e apesar das atualizações entretanto introduzidas, não se registou um desenvolvimento suficiente dos **indicadores para efeitos da sua avaliação**.
- A implementação dos Programas admite melhorias, uma vez que, no que diz respeito às medidas organizativas, nenhum dos países desenvolveu plenamente a **estrutura orgânica prevista nos respetivos Programas**, para além de não ter atribuído **recursos financeiros** de forma específica e individualizada para o combate à desertificação. Algumas **medidas** contidas nos Programas **não foram concluídas**, designadamente ao nível da proteção dos solos.
- Também tem sido evidente a **ausência de projetos específicos de cooperação transfronteiriça** entre Espanha e Portugal no combate à desertificação.

.....

3. Apesar das estratégias, planos e políticas adotadas, ambos os países têm sofrido uma grande incidência de incêndios florestais ou rurais, com sérios riscos para o meio ambiente e para as pessoas

Os **dados e os sistemas de informação sobre incêndios** e a sua exploração para efeitos da sua prevenção e extinção **têm evoluído positivamente**, sendo necessário que, em particular em Espanha, se ultrapassem algumas limitações associadas às características de maior regionalização, com a obtenção de estatísticas completas num período mais curto de tempo. **Também foram feitos progressos na utilização de procedimentos e indicadores harmonizados**.

As auditorias realizadas evidenciaram que, em ambos os países, é **necessário investir mais na prevenção de incêndios**, para mitigar o impacto dos fatores de risco de incêndios. Isso implica, designadamente:

- Uma **intervenção mais eficaz nos territórios**, em termos de gestão ativa da floresta.
- Um **planeamento mais claro, mais articulado e mais operacionalizado das ações de defesa dos territórios**. Neste domínio, assinala-se a necessidade de, em Espanha, reforçar os recursos financeiros alocados às atividades de prevenção e de, em Portugal, acelerar a aplicação da reforma iniciada em 2017.
- Em ambos os países é necessária uma **melhor articulação entre os vários níveis de administração e as várias entidades envolvidas** e um **reforço da monitorização e avaliação** da execução das estratégias e planos, a fim de prevenir riscos de insuficiência, sobreposição ou fragmentação de atividades e recursos.
- Uma **maior utilização do importante potencial estratégico e operacional dos municípios**.

4. O combate a incêndios tem vindo a registar melhorias, não obstante a persistência de limitações ao nível da dimensão e gestão dos recursos

Em relação ao combate aos incêndios rurais ou florestais, os Tribunais de Contas identificaram semelhanças entre os mecanismos adotados pelos dois países:

- **Em Portugal registaram-se progressos no domínio do planeamento e empenhamento operacional, embora existam preocupações** quanto ao desempenho no terreno, à gestão dos meios aéreos, à profissionalização dos recursos humanos e à interoperabilidade dos sistemas de informação e comunicação geridos pelas várias entidades intervenientes.
- **Em Espanha registam-se progressos na melhoria da coordenação** dos dispositivos de extinção de incêndios, através da harmonização de procedimentos e sistemas. No entanto, a **renovação de alguns meios aéreos de combate a incêndios ainda não está completa.**

Por outro lado, está em execução um **protocolo de ajuda mútua entre Espanha e Portugal**, em matéria de incêndios, com um número significativo de ativações transfronteiriças nos últimos anos.

Em **Portugal**, verificam-se assimetrias nos ritmos de desenvolvimento local com impacto nos meios e na operacionalidade dos **corpos de bombeiros**. O **modelo de financiamento** dessas entidades deve evoluir no sentido de ter presente a definição de níveis adequados de serviço em todo o território, as responsabilidades das várias entidades públicas e privadas e os modelos e tipologias que sirvam o interesse das populações.

Em matéria de **recuperação dos danos e do apoio às vítimas de incêndios**, questão apenas examinada em Portugal, salienta-se a diversidade de critérios, conceitos e resultados das várias iniciativas, a necessidade de um quadro legislativo global que regule a ajuda humanitária e solidária e a falta de um sistema coordenado de planeamento e auxílio à reconstrução e reabilitação na sequência de calamidades.

■ Principais recomendações

SOBRE O COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

- **Implementar** melhorias no seguimento da desertificação e da degradação dos solos, no desenvolvimento organizativo e na implementação, monitorização e avaliação dos programas de combate à desertificação, bem como na cooperação entre os dois países.

SOBRE A PREVENÇÃO E EXTINÇÃO DE INCÊNDIOS FLORESTAIS

- **Reforçar** as políticas, medidas e meios de prevenção e combate aos incêndios rurais e florestais, com especial atenção aos incêndios de “nova geração”, melhorar a coordenação entre entidades e promover o reforço e a modernização dos meios operacionais de combate.