

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL



ECONOMIA DA FLORESTA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



Conselho Económico e Social
PORTUGAL

Economia da Floresta e Ordenamento do Território

Economia da Floresta e Ordenamento do Território

DEBATE

2017

Conselho Económico e Social

ECONOMIA DA FLORESTA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Paulo Couto Ferreira

EDITOR

Conselho Económico e Social

DESIGN DE CAPA

FBA.

PRÉ-IMPRESSÃO

João Jegundo

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Junho, 2017

DEPÓSITO LEGAL

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Economia da floresta e ordenamento do território

ISBN 978-972-40-7067-1

CDU 630

ÍNDICE

PREÂMBULO

Floresta: Economia e Sociedade

ANTÓNIO CORREIA DE CAMPOS

9

SUMÁRIO EXECUTIVO

13

PARTE 1 – ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, MODELOS DE GESTÃO AGROFLORESTAL E GESTÃO DE RISCO

Floresta e Território

ROGÉRIO RODRIGUES

25

A Transição Florestal e a Governança do Risco de Incêndio nos Últimos 100 Anos

TIAGO M. OLIVEIRA *et al.*

31

Ordenamento Florestal ou Ordenamento Territorial?

PEDRO BINGRE

55

A Experiência do Concelho de Mação: Saber Adquirido e Propostas para o Futuro

ANTÓNIO LOURO

67

A Reforma da Política Florestal que Está por Fazer ... Há Mais de 75 Anos: Quatro Medidas para Iniciar Essa Reforma, sem Acréscimo de Custos para os Contribuintes

AMÉRICO M. S. CARVALHO MENDES

77

PARTE 2 – SOLUÇÕES DE GESTÃO PARA POTENCIAR O VALOR
ECONÓMICO DA FLORESTA

A Gestão da Floresta e a Silvopastorícia – Duas Vias para o Aumento do Valor Económico Florestal VICTOR LOURO	89
Gestão Sustentável da Floresta, Valor Económico e Serviços Ambientais – Uma Visão para o Ordenamento Florestal, Caça e Silvopastorícia CARLOS RIO DE CARVALHO	93
Externalidades Ambientais dos Espaços Florestais: Como Retribuí-las no Contexto da Diversidade do Território? LÍVIA MADUREIRA	99
Dar Valor à Floresta TITO ROSA	111
Economia da Floresta e Ordenamento do Território. Como Aumentar o Valor? ANTÓNIO LOUREIRO	117
PARTE 3 – FLORESTA E TERRITÓRIO: POSIÇÃO DOS PARCEIROS SOCIAIS	
O Pinheiro Bravo e o seu Futuro JOÃO PAULO CATARINO	125
Posição da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal – Objectivo: Gerir a Floresta JOSÉ DE MATOS	129
Posição da Confederação dos Agricultores de Portugal JOÃO SOVERAL	133
Posição da Confederação Empresarial de Portugal FRANCISCO CARVALHO GUERRA	139
Posição da Confederação do Turismo Português ANTÓNIO ABRANTES	145

Posição da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional LUÍS PEREIRA GARRA	149
Posição da União Geral dos Trabalhadores MANUEL TEODÓSIO	155
Síntese Conclusiva FRANCISCO CASTRO REGO	161
ANEXO I – Dados e Indicadores sobre o Setor Florestal Nacional	167
ANEXO II – Notas Biográficas dos Autores	181

PREÂMBULO

Floresta: Economia e Sociedade

ANTÓNIO CORREIA DE CAMPOS*

Porquê a floresta?

Os espaços florestais em Portugal ocupam 67% do território nacional, dando emprego direto a cerca de 115.000 pessoas. A atividade económica ligada à fileira florestal representa cerca de 2% do PIB português e tem um contributo positivo para o saldo da balança comercial externa próximo de 2.600 milhões de euros. A nível global, entre as 100 maiores empresas do sector figuram quatro grupos nacionais. Todavia, das 7000 empresas florestais portuguesas, cerca de 90% são microempresas, proporcionando a floresta ainda algum rendimento a cerca de 400.000 proprietários que detêm cerca de 98% da área florestal nacional. Os espaços florestais fornecem externalidades ambientais positivas, como a manutenção dos solos, da biodiversidade, a regulação do clima e a retenção da água. Desempenham, tradicionalmente, funções de suporte a sistemas socio-ecológicos agrosilvopastoris. Mais recentemente, a floresta é também vista como proporcionadora de atividades ligadas ao lazer, ao bem-estar e ao turismo de natureza. Em suma, as áreas florestais constituem um importante recurso

* Presidente do Conselho Económico e Social.

endógeno cuja gestão eficiente deverá proporcionar uma âncora de desenvolvimento económico regional e nacional.

Ameaças ao sector florestal

Apesar dos dados positivos, há também ameaças que não podemos ignorar. A face mais visível dos problemas é a intensidade dos incêndios que assolam o país na época estival, fustigando com especial gravidade as zonas centro e norte do país. Ardem em média 140.000 hectares por ano e Portugal é o único país que, quando comparado com outros países do sul da Europa (Espanha, França, Itália, Grécia), não conseguiu, ao longo das três últimas décadas, reduzir a área florestal ardida. As discussões tabloides sobre incendiários, interesses madeireiros, contratos de equipamentos de combate aos fogos e invasão dos eucaliptos vão condicionando a clarividência e pressionando decisões. Esbracejamos na luta contra as consequências, esquecendo-nos de combater com determinação as causas do problema. Importa recuperar a independência do diagnóstico e atuar mediante instrumentos de políticas públicas que se coadunem com a escala temporal do problema.

A floresta portuguesa é hoje, e historicamente também o foi, uma floresta altamente moldada pela intervenção humana, nas suas características e na sua composição arbórea: desde o domínio do castanheiro, essencial à alimentação na época medieval, ao cultivo do pinho, para travar o assoreamento e fornecer materiais para a construção naval, ao fornecimento de materiais para as atuais indústrias do papel e da cortiça. À escala da paisagem, a floresta portuguesa é altamente plástica e reflexo daquilo que a sociedade nela procura e do que dela exige. Nas últimas décadas, a ação humana que tradicionalmente se fazia sentir sobre os territórios rurais muito se modificou. O envelhecimento populacional, a emigração, o abandono progressivo das atividades agrícolas e silvopastoris tudo mudaram. A separação das vertentes produtivas agrícola, florestal e pecuária induziram na população rural perda de complementaridades e de rendimento. O abandono dos terrenos agrícolas e florestais e o absentismo dos proprietários conduziram a solos assilvestrados, à acumulação de massa combustível e a maior frequência e intensidade dos incêndios. A pulverização da propriedade no microfúndio dificulta economias de escala na gestão da floresta e na prevenção de incêndios. As assimetrias de poder de mercado entre pequenos produtores florestais e grandes consumido-

res de material lenhoso são evidentes. A falta de ordenamento territorial e a enovelada interface urbana-florestal vão contribuindo para o elevado número de ignições que encontram pasto combustível abundante. O fogo não conhece limites, lavra indiscriminadamente por entre matos e povoamentos florestais geridos e não geridos. O contexto de investimento revela risco acrescido, prazos de retorno dilatados e rentabilidades incertas, asfixiando o dinamismo da produção florestal e conduzindo ao subaproveitamento de um importante recurso territorial, o qual poderia ser motor de mais desenvolvimento, de mais criação de riqueza e de mais emprego, sobretudo no interior do país.

Oportunidade do tema e princípios de ação

A floresta em Portugal requer uma visão de longo prazo. A reflexão promovida pelo CES nesta matéria visa ajudar à definição de políticas públicas baseadas na evidência, produzindo um conjunto de recomendações e delineando consensos que contribuam para a sustentabilidade socioeconómica e ambiental do sector. Pretende-se garantir o pluralismo de opinião sobre o tema, assegurando a representação dos parceiros sociais e das partes interessadas da sociedade, da economia e da academia, oferecendo um contributo e uma visão crítica para o futuro das políticas públicas com relevância para o sector. São necessárias políticas resilientes às vicissitudes da sua implementação e cujos objetivos não se cinjam ao curto prazo; medidas que não sejam reféns de preconceitos ideológicos nem do imobilismo de interesses instalados, mas antes que os arbitrem e sejam capazes de congregiar o empenho das partes interessadas. Havendo experiência adquirida no terreno e conhecimento académico sólido é imperioso trazê-los a debate, aportando contributo ao processo de decisão e informando a sociedade civil sobre o conhecimento recolhido, como é competência do Conselho Económico e Social.

Uma perspetiva mais integradora para a floresta passa por governança e coordenação eficazes das fases de prevenção e combate aos incêndios, por soluções jurídicas e fiscais para mais criterioso ordenamento do território, por políticas agrícolas com recurso a fundos da PAC que promovam o ordenamento silvopastoril e a remuneração dos proprietários florestais por externalidades ambientais geradas. Há que encontrar formas de reunir uma propriedade excessivamente fragmentada, criando incentivos quer ao associativismo quer à gestão societária modernizada. Haverá ainda

que rever as unidades territoriais da administração florestal para dimensão eficiente. Há que reequilibrar o balanço entre o poder de mercado e a dispersão e fragilidade da oferta atomizada. Também a promoção da certificação da gestão florestal, que fornece novos instrumentos de gestão sustentável e de incorporação de valor nos produtos florestais é um instrumento que mereceria maior atenção política. É possível que estas e outras medidas exijam uma coordenação supraministerial que assegure consistência de objetivos e coerência de instrumentos e de meios. Todos estes temas foram objeto de análise aprofundada por parte dos intervenientes do debate promovido pelo CES.

As novas propostas da reforma florestal do Governo encerram um conjunto de medidas sectoriais muito importantes na abordagem de alguns dos problemas identificados. O debate pode e deve ir mais além, abatendo os silos da discussão de forma holística, mais consonante com a natureza e dimensão do problema. Parceiros sociais, universidades, agentes económicos e sociedade civil têm propostas. Importa escutá-los.

Agradecimento

Ao Presidente da Câmara Municipal de Mação, Vasco Estrela, pelo acolhimento e pelo o apoio prestado à realização deste evento em Mação, dia 2 de março de 2017. Aos membros do Grupo de Trabalho preparatório, pelos seus valiosos contributos para a estruturação deste debate: João Ferreira do Amaral, Tiago Oliveira, João Soares, António Louro, Tito Rosa, António Loureiro, Francisco Castro Rego. À Associação para a Competitividade da Indústria da Fileira Florestal (aiff) e ao Instituto para a Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF) pelos dados fornecidos e fichas informativas de caracterização do sector florestal que integram este documento. Finalmente, um agradecimento especial é devido ao pessoal do CES que ajudou a preparar este encontro e, em especial, a Paulo Couto Ferreira a quem coube a responsabilidade de editar o presente texto.

SUMÁRIO EXECUTIVO*

O texto de Tiago Oliveira *et al.* procura fornecer uma explicação sobre as dinâmicas de evolução da ocupação do solo em Portugal e da governança do risco de incêndio ao longo dos tempos, com particular incidência nos últimos 150 anos. A caracterização dos fatores que moldaram essas alterações é essencial para um diagnóstico correto dos problemas do território e constitui o ponto de partida para capacitar um processo de definição de políticas públicas que lhes responda e que atenda às presentes condicionantes económicas, sociais e ambientais, propiciando medidas de sustentabilidade futura para o sector.

Vivemos num contexto ambiental e social em que se agravam a frequência e a dimensão dos incêndios florestais, função sobretudo do declínio da agricultura e da desertificação populacional do interior, e que conduziram a espaços rurais subgeridos e ao aumento da carga combustível no solo.

Do ponto de vista da ocupação do solo, o território Português responde a diferentes dinâmicas regionais. Tendo havido, mediante políticas públicas dirigidas, fortes ganhos de área arborizada nos últimos 150 anos, ocorre, contudo, nas últimas duas décadas, uma tendência de declínio dessa área arborizada, que pode ser mais ou menos acentuada consoante as regiões. Comum a quase todas elas é a perda de área agrícola e de área florestal a favor de matos.

Tradicionalmente, a atividade humana e a escassez de recursos na economia rural foram determinantes fundamentais da nossa paisagem, moldada pela intersecção de um conjunto de atividades, agrícola, silvícola, pastoril, que eram complementares entre si e que sustentavam a economia

* Súmula elaborada por Paulo Couto Ferreira, consultor do CES.

doméstica rural. Em anos mais recentes, com a industrialização e a deslocação das populações rurais para os aglomerados urbanos, em busca de melhores condições de vida, os proprietários são frequentemente ausentes. A atividade florestal passa a ser remunerada pela procura de materiais para transformação industrial, mas os altos custos de contexto para o produtor e a baixa rentabilidade não oferecem incentivo suficiente a uma gestão proactiva da floresta. Concorrem para esta conjuntura o elevado risco de incêndio, a pequena dimensão da propriedade, a deslocalização dos proprietários para os centros urbanos, a escassez de mão de obra e a assimetria de poder negocial entre uma produção fragmentada e uma procura concentrada. A ausência de incentivo económico ao proprietário empurra-o, portanto, para uma escolha ativa pelo desinvestimento na floresta, ou mesmo para o seu abandono. O risco associado à recorrência dos fogos é mitigado pelo proprietário mediante a sua opção por espécies de crescimento rápido. À escala da paisagem, estas decisões individuais racionais concorrem para um ciclo negativo que se autoalimenta e que tem vindo a agravar o problema dos incêndios. Este diagnóstico é aliás, consensual e encontra detalhe adicional nas contribuições de um número alargado de outros intervenientes neste debate.

António Louro, por exemplo, ilustra com o caso de estudo do concelho de Mação as dinâmicas socioeconómicas que levaram ao colapso do sistema agro-silvo-pastoril, situação que afeta pesadamente as regiões Centro e Norte do país. Os números de Mação são impressionantes: quando na década de 50 subsistiam no concelho cerca de 21.000 pessoas quase exclusivamente de rendimentos da atividade agropecuária, passou-se presentemente para um concelho com cerca de 7.000 residentes onde cerca de 5 famílias dependem exclusivamente dessas atividades. A nova paisagem que resultou do abandono dos solos rurais tem hoje uma maior carga de biomassa e é caracterizada por uma mancha contínua, não compartimentalizada de floresta, com predomínio do eucalipto e pinheiro-bravo. As condições são ideais para a propagação dos incêndios e cerca de 50% da área do concelho de Mação ardeu em 2003.

Historicamente, os ganhos em termos de património florestal no nosso país estiveram estreitamente ligados à presença demográfica no território e a uma economia rural viva, nas suas vertentes agrícola, silvícola a pastoril. Quando a economia agrícola se alterou, Norte e Sul do país tiveram um percurso distinto: a sul do Tejo a atividade agrícola, em regime de grande

propriedade que facilita ganhos de escala torna-se mecanizada, é complementada pela intensificação da pecuária, da atividade silvícola e é apoiada pelo acesso a fundos comunitários; a norte, onde prevalece a pequena propriedade, o abandono agrícola e silvopastoril foi feito de forma progressiva e desordenada e o reforço da capacidade de combate a incêndios foi sempre incapaz de resolver o problema dos fogos.

Perante o agravar do problema dos fogos e da sua visibilidade social, o poder público tratou de agir através do reforço da capacidade de deteção e combate a incêndios e da reorganização do enquadramento funcional dos serviços públicos responsáveis. O sistema cresceu e tornou-se dos mais caros do mundo (€/ hectare). Por outro lado, a gestão da massa combustível e a prevenção de incêndios foram comparativamente esquecidos. Tal resposta imediatista a um problema com raízes mais profundas conduziu a um esforço financeiro crescente sem que com isso se tenham conseguido resultados positivos no que respeita à área territorial ardida. O flagelo dos fogos e o seu impacto perante a opinião pública determinam, por outro lado, soluções legislativas, frequentemente em resposta às percepções sociais (incendiarismo, aproveitamento económico dos incêndios, desestruturação organizativa), mais do que a uma fundamentada base de conhecimento técnico-científico.

Tiago Oliveira salienta que o sistema de defesa contra incêndios, para ser mais eficaz, obriga a um nível de organização supramunicipal, ao reforço da gestão ativa dos espaços florestais e à implementação de programas de prevenção devidamente articulados com a vertente do combate. Ao sistema exige-se melhor governança, mais transparência e rigorosos mecanismos de avaliação que imponham processos de aprendizagem e melhoria contínua.

Uma governação adequada do risco obriga à rutura com a inércia das soluções tradicionais e à adoção de uma abordagem mais assente na evidência e mais independente das forças e dos interesses instalados. Impõe-se uma concertação de interesses e de atores e uma coordenação supraministerial que alinhe incentivos e medidas de política pública que garantam estabilidade e previsibilidade aos agentes envolvidos na sua execução. Só dessa forma será possível assegurar a sustentabilidade económica e ambiental da floresta, enquanto recurso nacional, gerador de riqueza e de emprego.

Pedro Bingre destaca na sua intervenção a existência de um enorme potencial territorial e de mercado para a expansão do sector florestal nacional. Nesse sentido, o dever Constitucional de ordenamento do território

vincula a Administração Pública a planejar o uso e ocupação do solo, com o propósito desse ordenamento assegurar a prossecução do interesse público, que se corporiza na criação de riqueza económica, na proteção dos valores ambientais e paisagísticos, assim como, na minimização das externalidades negativas que derivam do deficiente aproveitamento dos recursos florestais. Contudo, fazendo uma análise aprofundada ao enquadramento legal em vigor conclui-se pela sua insuficiência face aos objetivos do ordenamento territorial. Por um lado, em virtude de limitações à aplicação prática dos instrumentos do regime jurídico do Ordenamento do Território, uma vez que a maioria deles vincula apenas as entidades públicas, não os agentes privados. Por outro, a sua ineficácia resulta da sua má articulação e por vezes subjugação aos princípios defendidos por outras normativas, nomeadamente, dos Direitos Reais, do Direito Sucessório e do Direito Fiscal.

Este cenário está patente na realidade territorial do país. Apesar do enorme contributo do sector florestal para a economia nacional, uma importantíssima parte do solo rústico persiste em estado inculto, ou mesmo arborizado e ao abandono, apesar dos custos (públicos) económicos e ambientais dessa opção individual do proprietário. As perdas anuais para o sector florestal são estimadas em cerca de mil milhões de euros, a maior parte dos quais têm origem direta, ou indireta nesse abandono.

A necessidade premente de uma gestão ativa dos solos esbarra, contudo na questão fundiária. A sustentabilidade económica das explorações florestais exige o acesso a unidades de exploração de grande dimensão (centenas de hectares), um obstáculo importantíssimo no contexto nacional, sabendo que a propriedade privada se encontra extremamente fragmentada, sobretudo a norte do Tejo (em 14 dos 18 distritos a média dos prédios rústicos é de 0,57 hectares). Na ausência de viabilidade económica da exploração prevalece o incentivo ao abandono do cultivo. No entanto, tal como historicamente bem ilustrado pelo autor, as normas do Direito Sucessório em muito têm contribuído para o presente panorama fundiário e as perspetivas são de agravamento futuro. Disposições legais que tentaram reverter o progressivo fracionamento da propriedade por meio da instituição das unidades de cultura e do emparcelamento do solo têm sido ineficazes. Também as normas do Direito Sucessório se revelam neste sentido contraproducentes permitindo, ao longo do tempo, o fracionamento virtual de uma herança indivisa por um número crescente de herdeiros.

Assim, a conjugação dos direitos sucessórios e dos direitos reais tem promovido a inviabilidade do aproveitamento económico da propriedade rústica e protegido a decisão de abandono que dela decorre, ao não considerar extinto esse direito de propriedade (ao contrário do que acontece com os bens móveis).

Afirma-se, portanto, o imperativo de transformar em gestores ativos os proprietários absentistas dos prédios rústicos, seja por via do associativismo, seja do arrendamento, ou da venda.

Os problemas induzidos pelo abandono do solo são refletidos nos muito significativos encargos públicos anuais com a prevenção e combate aos incêndios (11,3€/ hectare de solo rústico), que por sua vez contrastam com as irrisórias receitas fiscais de IMI relativas às propriedades rústicas (0,91€/hectare). Acresce que na sua presente forma, o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis tende a desonerar de imposto o solo votado ao abandono, enquanto agrava a tributação do solo em exploração agroflorestal. O autor advoga que esta situação pode e deve ser corrigida e que o Direito Fiscal deve constituir-se como um instrumento disciplinador do uso dos solos, também por meio de articulação coerente com os quadros legais do Ordenamento do Território, do Direito Sucessório e dos Direitos Reais, procurando reduzir o abandono dos solos e promovendo a sua afetação à gestão produtiva.

Rogério Rodrigues e Américo Carvalho Mendes salientam o facto de Portugal, apesar da diminuição acentuada da população rural, ser dos países do mundo com maior percentagem de área florestal privada (aprox. 98%, sendo a média Europeia 66%). É reafirmada a excessiva fragmentação da propriedade florestal e a forma como esta se reflete em custos acrescidos de exploração e diminuída rentabilidade. Para Américo Carvalho Mendes, a resposta a este desafio encontra-se no fomento e capacitação de formas de gestão florestal agrupada, nomeadamente por meio de Organizações de Produtores Florestais (OPFs). Sendo fornecedoras de bens públicos (e também privados) estas organizações deveriam usufruir de cofinanciamento público por parte da Administração Central e das autarquias que deveriam remunerar, pelo menos em parte, a provisão desses bens públicos. O autor propõe, com esse fim, o redirecionamento do Fundo Florestal Permanente, instrumento privilegiado para, de forma integrada e num quadro plurianual, dar sustento a essa necessidade, em conjunto com a contribuição das autarquias. É sugerido ainda, o estabelecimento

de contratos-programa de médio prazo que devem ser objeto de monitorização e avaliação independente, bem como um conjunto de medidas de melhoria dos programas de sapadores florestais que vêm desde há vários anos a ser desenvolvidos em conjunto com as OPFs. As medidas propostas apresentariam um custo para os contribuintes tendencialmente neutro.

Referindo o fracasso de uma estratégia assente no combate aos incêndios, António Louro evidencia um conjunto de ações de gestão dos espaços florestais que é necessário empreender para mitigar os riscos de incêndio, entre elas, retirar e valorizar o excesso de biomassa, compartimentar os blocos de áreas florestais, reintroduzir a silvo-pastorícia, ordenar as áreas de regeneração espontânea de pinheiro, construir redes de faixas de gestão de combustível, de aceiros e de caminhos florestais, controlar as espécies invasoras, diversificar as espécies atuais e promover ganhos de escala na exploração. No entanto, perante as alterações populacionais operadas ao longo das últimas décadas e que fizeram desaparecer milhares de agricultores do interior, permanece uma questão central e não resolvida: quem serão os agentes da necessária mudança? Será possível reverter os fluxos demográficos?

“Ordenamento”, “Gestão” e “Escala” continuam, no entanto, a ser palavras-chave. O autor realça a experiência, no concelho de Mação, das Zonas de Intervenção Florestal e do Município enquanto dinamizadores das ações de gestão da floresta e da sua envolvente. Afirmar ainda a necessidade de adesão dos proprietários a novas formas de gestão conjunta, que não requeiram a sua intervenção direta, mas que permitam a partilha de custos e proveitos, (Sociedades de Gestão Territorial, ou Empresas de Aldeia). A gestão das unidades produtivas poderá ser feita através de contratos de cedência do direito de superfície a essas entidades, das quais os proprietários são associados, em troca de direitos proporcionais ao seu património de terra. A posse da terra, essa ficará com os seus proprietários naturais como forma de manter a ligação à região. Numa fase inicial, a sustentabilidade financeira destas entidades constituirá um desafio para o qual é necessário o contributo dos municípios e dos associados, o recurso a fundos comunitários, sendo também benéfico prever uma figura jurídica robusta que possibilite a entrada de novos associados através de participações de capital.

A questão do valor económico proporcionado pela floresta é abordada por um conjunto alargado dos autores (Victor Louro, Carlos Rio de Car-

valho, Tito Rosa, Livia Madureira, João Soveral, António Loureiro), sendo identificada como o elemento determinante do comportamento dos proprietários face à decisão de gestão da sua propriedade. A opção racional e ativa pelo abandono da exploração é quase sempre assumida quando esse valor económico é diminuto e não permite uma remuneração suficiente pelas atividades de gestão florestal. Contudo, um aumento de produtividade só pode ser conseguido mediante uma gestão silvícola ativa.

A diversificação e complementaridade de atividades como por exemplo a olivicultura, a pastorícia, a apicultura, ou a cinegética, é uma estratégia para potenciar a criação de valor na economia rural. O enquadramento paisagístico, o recreio e o turismo são também cada vez mais valorizados, num país em que este sector se assume como um dos dinamizadores da economia, estando a “natureza e a biodiversidade” identificadas na “Estratégia para o Turismo 2027” como um ativo estratégico.

Segundo Carlos Rio de Carvalho, para intensificar a produção de bens e serviço nas culturas florestais, importa considerar nas decisões de investimento a produtividade potencial dos terrenos, algo que nem sempre é tido em conta nos atuais instrumentos de ordenamento do território. Um melhor ordenamento pode, por exemplo, e a par com melhores práticas silvícolas, ter um papel importante no aumento da produtividade do eucalipto que, sendo uma espécie exótica, tem impactos negativos em termos de biodiversidade e paisagem. Tal solução, assente em critérios técnicos, afigurar-se-ia, na opinião de vários dos intervenientes, como preferencial comparativamente às medidas proibicionistas avançadas no presente pacote legislativo. Assim, tal reajuste deveria ser promovido através dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal, visando a satisfação, a médio prazo, das necessidades da indústria a partir de uma menor superfície de eucaliptal.

Se a mesma abordagem for encetada para os povoamentos de pinheiro-bravo restará, ainda assim, uma fração importante do território onde o solo não permite uma alternativa florestal lenhosa economicamente viável. Nestes casos, as atividades cinegética e silvopastoril surgem como estratégias de conservação da biodiversidade e de diminuição de suscetibilidade ao fogo. Estas atividades oferecem ainda, no nosso país, uma ampla margem para progresso, sendo necessários novos instrumentos e políticas públicas para o seu desenvolvimento.

Ainda no âmbito da questão do valor económico gerado pela floresta, Livia Madureira aprofundou a questão das externalidades ambientais gera-

das pelos espaços florestais, como a manutenção da biodiversidade, a resiliência ao fogo, a preservação dos solos, ou a disponibilização de espaços de recreio. A definição de um modelo para quantificação e captura do valor de tais fluxos de bens e serviços e de um quadro de remuneração ao proprietário são centrais para melhorar a sustentabilidade e a qualidade da gestão dos espaços florestais. Da mesma forma, não os faz depender exclusivamente da provisão de bens lenhosos.

Um primeiro obstáculo com que nos deparamos quando se pensa em remunerar o proprietário florestal por estas externalidades é o da quantificação do seu valor económico na ausência de um preço. No entanto, há já modelos económicos e experiências práticas de estimação desse valor. Modelos de retribuição bem sucedidos implicam ainda que esta seja feita pela remuneração da prestação de um cabaz de serviços relevantes, bem identificados, e que sejam objeto de um sistema de financiamento estável, previsível e de longo prazo. Um tal sistema de retribuição deve ser capaz de atender à diversidade dos territórios fornecedores destas externalidades, pelo que implica preferencialmente um modelo de governança descentralizado e aberto ao diálogo entre os atores chave.

Tito Rosa e António Loureiro abordam a certificação da gestão florestal enquanto processo motor de aumento de produtividade, de um melhor ordenamento do território e de promoção dos valores ambientais. Ao estimular a incorporação dos princípios de gestão sustentável, o processo de certificação florestal promove a incorporação de valor e a remuneração à produção por práticas de gestão sustentável, valor esse que vai muito para além do mero valor corpóreo da matéria-prima.

Enquanto no quadro competitivo internacional se revela uma tendência para a valorização dos produtos certificados, outros mercados menos exigentes, ou mais concentrados, tendem a ser mais renitentes, não recompensando práticas de gestão sustentável. Neste contexto, as políticas públicas podem e devem, de forma criteriosa, assumir uma função catalisadora de mudança, na promoção das boas práticas e da concorrência. Salienta-se, no entanto, o facto da “reforma da floresta” esquecer este valioso papel. Entre os instrumentos ao dispor do Estado são exemplificadas políticas de compras públicas e o recurso preferencial a fornecedores certificados.

A viabilidade e a rentabilidade da certificação florestal foram confirmadas por meio da experiência prática já adquirida no terreno, apesar do contexto do minifúndio português. Para que tal se verifique é imprescindível

dível um processo de planeamento de gestão adequado às expectativas dos proprietários e às características das parcelas, integrando-as no âmbito de uma certificação em grupo. Apesar deste contexto potencialmente desfavorável, o processo de certificação em Portugal tem permitido ganhos de produtividade lenhosa e não lenhosa, a sua valorização no mercado, o aumento de rentabilidade, uma maior incorporação dos princípios da conservação, menor utilização de químicos, diminuição da frequência e intensidade dos fogos e melhoria da qualificação dos trabalhadores com assinalável diminuição dos acidentes de trabalho.

A certificação da gestão florestal afirma-se, portanto, como estratégia válida para uma gestão eficaz da floresta em Portugal, a qual traz consigo claros ganhos de cariz económico, social e ambiental.

Nas intervenções que lhes couberam, os parceiros sociais e outros representantes da sociedade civil debruçaram-se também sobre aspetos específicos do pacote de propostas legislativas apresentado pelo Governo para o sector florestal: no que respeita à transferência de competências para os municípios a linha política assumida pelo executivo confronta-se com a crítica que refere a existência de importantes assimetrias de competências entre municípios e a potencial diversidade de critérios que por eles poderão ser adotados na administração do território. Sobressai, assim, a necessidade de capacitar os municípios de recursos e de competências para o sector, tendo como objetivo concomitante mitigar custos de contexto para os investidores. Haverá ainda necessidade de uma adequada coordenação intermunicipal para poder planear e agir de forma concertada, eficiente e eficaz, a uma escala supramunicipal, mais compatível com a escala da floresta e do fogo.

A unificação do registo da propriedade, o sistema cadastral simplificado e a figura do banco de terras são encarados como instrumentos básicos facilitadores dos necessários ganhos de escala, para uma melhor gestão do território. Já no que respeita ao binómio entre proprietários e gestores do solo, os instrumentos propostos respondem à necessidade de valorizar estes últimos permitindo responder com mais e melhor gestão aos problemas da floresta. Os benefícios fiscais às ZIFs e SGFs constituem também uma medida positiva na tentativa de ganho de escala nas unidades de exploração, desde que atribuídos num quadro previsível e de preferência mais ambicioso. Mas isso não basta, na opinião de alguns dos parceiros sociais, sendo necessário reavaliar, melhorar e articular instrumentos de apoio

financeiro como o PDR2020 e o Fundo Florestal Permanente. Importante será, também, promover a complementaridade entre atividades agrícolas e silvícolas e estabelecer regimes simples e estáveis de remuneração de serviços de ecossistema. Finalmente, dada a importância do sector florestal na economia nacional seria necessário dinamizar a investigação e desenvolvimento orientados para o sector.

Numa apreciação global dos parceiros sociais, as medidas da reforma florestal não serão provavelmente suficientes para resolver os problemas da floresta portuguesa. A inversão do abandono do território e a revitalização da economia rural terá de ser sempre assente em políticas transversais, persistentes e de longo prazo.

PARTE 1
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, MODELOS DE GESTÃO
AGROFLORESTAL E GESTÃO DE RISCO

Floresta e Território

ROGÉRIO RODRIGUES*

A reflexão sobre o ordenamento do território e a sua importância para a concretização da política florestal nacional é uma das tarefas que permanentemente deve preocupar não só os responsáveis da administração pública florestal, mas também todas as entidades do setor, começando nos proprietários e produtores florestais.

A realidade que hoje conhecemos, com a elevada riqueza e diversidade do nosso património florestal e natural, resulta de um conjunto de fatores, sendo um dos mais relevantes a influência constante e dominante do Homem ao longo dos séculos.

No que respeita especificamente à floresta e aos espaços silvestres, a primeira noção a reter é a do domínio dos espaços silvestres no território português: com efeito, 70% da sua superfície é ocupada por estes espaços, que compreendem as florestas (com 35% é o uso do solo mais abundante), os espaços florestais não arborizados (matos e pastagens espontâneas, 31%), os afloramentos rochosos, dunas móveis e outros terrenos improdutivos (2%) e ainda as águas interiores e zonas húmidas (2%).

As nossas florestas são o resultado de um longo processo evolutivo sempre ligado com a presença humana, possuindo hoje Portugal uma floresta e um setor florestal de características peculiares a nível internacional.

* Presidente do Conselho Diretivo do ICNF, I.P.

É, a nível mundial, um dos três países com menor área florestal pública, apenas cerca de 3% da área total. A nível mundial esse valor é de 74%, na Europa (sem a Rússia) é de 44% e nenhum outro país apresenta valores inferiores a 19%.

Esta singularidade radica em diversos fatores históricos e biofísicos, nomeadamente ligados ao modelo de expansão e consolidação territorial do país e ao elevado potencial produtivo de vários sistemas florestais, que têm cabimento numa lógica de gestão privada (ao contrário do usual na silvicultura de regiões temperadas). A produtividade primária líquida dos ecossistemas de várias regiões portuguesas está entre as mais elevadas da Europa, como sucede no noroeste cismontano e nos arquipélagos atlânticos, propiciando elevadas produtividades lenhosas e a possibilidade de adaptação de um grande número de espécies arbóreas autóctones e exóticas.

A floresta portuguesa exhibe acentuada diversidade na sua composição específica, estrutura dos povoamentos e variação regional, em grande medida espelhando a heterogeneidade biogeográfica regional – desde as elevações altimontadas do Norte e Centro, passando pelas dunas costeiras do Centro e as peneplanícies alentejanas, até às florestas subtropicais das ilhas atlânticas. Dominam as espécies autóctones (sobretudo as quercíneas, com 36% do total, e os pinheiros, com 30%), mas assumem ainda relevância espécies exóticas como os eucaliptos (com 26% da superfície total arborizada).

Por outro lado, a superfície afeta à floresta tem exibido uma variação assinalável, com um aumento significativo desde meados do século XIX até ao final do século XX, resultado de importantes iniciativas públicas e privadas de fomento florestal: só no âmbito público foram arborizados diretamente – ou apoiada financeiramente a arborização – mais de 1 milhão de hectares. Desde 1995 até 2010 a área arborizada estabilizou ou diminuiu ligeiramente (-4,6%), em resultado sobretudo dos incêndios recorrentes em regiões densamente arborizadas que estão em perda demográfica, daí decorrendo o aumento significativo dos espaços florestais não arborizados (matos e pastagens), situação característica de florestas sujeitas a perturbações frequentes.

A estabilização da área arborizada no Continente entre o valor de 2010 e o do anterior máximo histórico (3,5 milhões de hectares, correspondente a 39% do território), com uma composição diversificada, constitui um dos objetivos estabelecidos na Estratégia Nacional para as Florestas, para isso

contribuindo várias medidas de política florestal em execução, incluindo os programas financeiros de apoio à floresta, os planos regionais de ordenamento florestal, o Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios e o regime jurídicos das ações de arborização, todos em revisão (no âmbito da Reforma da Floresta) no sentido de melhor se adaptarem às atuais circunstâncias e desafios da floresta portuguesa.

É muito elevado o contributo anual da floresta e recursos associados para a economia nacional: segundo os valores apurados pela Estratégia Nacional para as Florestas (EFN, 2006), a floresta e os espaços associados contribuem anualmente para a economia com 982 milhões de euros, sem ser aqui ainda contabilizado o valor relativo ao recreio e valorização da paisagem, alimentando pujantes fileiras industriais de importância central na base económica portuguesa. As fileiras florestais tradicionais (silvicultura, caça, pesca e silvo indústrias) são responsáveis por cerca de 80 000 empregos, sobretudo em regiões deprimidas do ponto de vista económico.

Mas, para além do seu valor económico e social, em parte decorrente do carácter privado da posse da floresta, esta apresenta também um elevado valor ambiental, em múltiplas vertentes.

Os habitats florestais na Rede Natura 2000 em Portugal continental espelham bem esta realidade. Esta Rede europeia representa cerca de 21% do território, abrangendo 88 habitats naturais ou seminaturais, 117 espécies da flora e 93 espécies da fauna. Dos habitats, 27 apresentam dossel arbóreo ou arborescente e muitas espécies da fauna carecem de habitats florestais para a sua alimentação ou refúgio, como é o caso dos emblemáticos lince-ibérico e lobo-ibérico ou, ainda, priolo e do pombo-torcaz na floresta Laurissilva. Por outro lado, no Continente mais de 23% dos 790 mil hectares integrados na Rede Nacional de Áreas Protegidas são ocupados por florestas.

Refira-se ainda a existência de áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais, como é o caso das reservas da biosfera (p. ex. Biosfera transfronteiriça Gerês-Xures), das áreas de Património Mundial (p. ex. Floresta Laurissilva na Madeira) ou dos Geoparques em áreas predominantemente arborizadas (p. ex. Geoparque Naturtejo da Meseta Meridional).

Ainda no setor ambiental, não posso deixar de salientar a fundamental importância da floresta para o sucesso dos compromissos nacionais em matéria de políticas climáticas: Portugal foi dos poucos países que elegeu, para cumprimento do Protocolo de Quioto (2008-2012), as atividades

florestais como forma de compensar as emissões de gases com efeito de estufa com origem noutros sectores – a floresta nacional é um reservatório de 265 Mt CO₂eq [de carbono] e sequestra 13,5 Mt CO₂eq por ano, mais do dobro das emissões da nossa indústria.

O enquadramento paisagístico e recreio são também cada vez mais valorizados, num país em que o setor do turismo se assume como um dos esteios da economia, estando mesmo identificada na proposta de Estratégia para o Turismo 2027 a “natureza e a biodiversidade” como um dos seus ativos estratégicos. Algumas paisagens florestais são dos mais relevantes ativos turísticos nacionais, como é o caso da já citada Floresta Laurissilva, base de uma oferta turística que “vale” 140 milhões de euros anuais à Região Autónoma da Madeira.

Finalmente, é ainda importante referir a relevância estratégica dos recursos florestais para a segurança energética de Portugal. A biomassa florestal constitui uma das principais fontes de energia hoje utilizadas no país e é, dentre as fontes de energia renovável, aquela mais facilmente mobilizável em qualquer período do ano. Numa avaliação recente estimou-se em 2,2 Mt/ano a disponibilidade potencial de biomassa para produção de energia (origens floresta e indústria transformadora da madeira). Cerca de 54% da produção de energia renovável provém da biomassa [2,7 ktep], a qual corresponde a 13% do total de consumo de energia final do país, o que não deixa de ser um indicador da maior relevância e raramente percebido pela sociedade.

O abandono do território possui significativos impactos negativos nos valores naturais e no património florestal, sendo a existência de uma gestão ativa e profissional, com territórios alvo de um tratamento, vigilância e cuidados permanentes, um fator decisivo para a perenidade da maioria dos valores que importa defender (refira-se, a propósito, que em 90% da superfície total da Rede Natura 2000 existe um elevado grau de associação entre os valores naturais a conservar e o tipo de gestão agrícola e florestal praticada).

Como uma das formas de contribuir para ultrapassar as dificuldades para uma gestão ativa e sustentável dos espaços florestais que representa a elevada fragmentação da propriedade, onde 82% dos concelhos possuem uma área média dos prédios rústicos inferior a 5 hectares, foram criadas as zonas de intervenção florestal (ZIF), tendo a primeira ZIF sido constituída em 2006, existindo atualmente 181 ZIF que abrangem mais de 23 mil

proprietários (que voluntariamente se disponibilizaram para as integrar) e uma área de 932 433 hectares.

As ZIF dão um contributo inestimável não só à realização concreta de ações de gestão e proteção florestal (até porque têm acesso privilegiado aos programas públicos de apoio financeiro) e ao fomento do espírito associativo, mas também à progressiva cobertura do país por planos de gestão florestal (PGF), os quais traduzem territorialmente as diversas medidas de política florestal e, em especial, as orientações dos planos regionais de ordenamento florestal (PROF), que cobrem todo o Continente e Região Autónoma da Madeira. No Continente estão aprovados 2 956 PGF (incluindo planos de utilização de baldios), os quais cobrem 1,66 milhões de hectares e abrangem 29% dos povoamentos florestais.

Também o movimento associativo possui neste âmbito uma elevada importância, existindo atualmente 135 organizações de produtores florestais registadas no ICNF (entre associações de proprietários e produtores, cooperativas e órgãos gestores de baldios, e suas federações), das quais 53 são entidades gestoras de ZIF. Estas organizações assumem um papel crucial no desenvolvimento e aplicação de toda a política florestal.

Existem igualmente outras vulnerabilidades a que importa responder, das quais se destacam os incêndios florestais, os riscos decorrentes de pragas e doenças, aos quais a Estratégia Nacional para as Florestas associa um contributo (negativo) para a economia nacional de -394 milhões de euros anuais, bem como as próprias alterações climáticas, sendo uma vez mais um fator crítico de sucesso a existência de uma gestão ativa dos espaços florestais e agrícolas.

Refira-se que o próprio Programa Nacional de Coesão Territorial possui um conjunto de 164 medidas que procuram responder às preocupações que resultam do abandono do território, onde 17 das intervenções previstas incidem em áreas de competência direta e indireta do ICNF.

Desta reflexão resultam um conjunto de caminhos possíveis para ultrapassar as questões identificadas, revertendo o ciclo vicioso de “despovoamento-abandono de gestão-perda de recursos florestais-despovoamento”. O novo “contraciclo” deverá promover o aumento da intensidade de gestão dos espaços rurais, com ganhos a médio-longo prazo na diminuição da taxa de incidência dos incêndios e das pragas florestais e nas receitas provindas da gestão florestal, parte das quais deverão ser reinvestidas na própria gestão florestal. Nesta linha destacam-se os seguintes eixos de intervenção:

- Definição concreta das atividades económicas a promover (setor primário e setor florestal em particular), assente numa estratégia multissetorial;
- Discriminação positiva para as atividades florestais, reforçando as medidas da “fiscalidade verde” (incentivos fiscais para a gestão ativa das florestas);
- Aposta na gestão dos territórios de baixa densidade, mas com elevada capacidade produtiva e qualidade ambiental;
- Presença de serviços públicos (Administração Central e Local) e apoio ao movimento associativo (OPF), garantindo a sua sustentabilidade no tempo;
- Promoção da multifuncionalidade de serviços (ex. energia, paisagem, turismo, silvopastorícia, cogumelos e frutos silvestres, mel, caça e pesca);
- Valorização dos serviços dos ecossistemas (ex. água, clima, conservação do solo, minimização de risco incêndio, biodiversidade)

Quaisquer que sejam os caminhos escolhidos para inverter o abandono do território, o sucesso dos mesmos terá de ser sempre assente em ***políticas transversais, persistentes e de longo prazo.***

A Transição Florestal e a Governança do Risco de Incêndio nos Últimos 100 Anos

TIAGO M. OLIVEIRA*, NUNO GUIOMAR**, JOÃO CLARO***,
F. OLIVEIRA BAPTISTA****, J.M. CARDOSO PEREIRA*,
PATRÍCIA L. COSTA***** e ABÍLIO P. PACHECO***

Resumo: *No final do século XIX Portugal inverteu o milenar processo de desarborização e iniciou uma rápida expansão da área florestal, um processo designado por “transição florestal”. No entanto, depois de 1970 o equivalente a metade da área do país foi percorrido pelo fogo e o inventário florestal nacional de 2010 reflete um decréscimo da superfície florestal. Com base em mapas da ocupação do solo de 1907, 1955, 1970, 1990 e 2006, e através da análise de clusters resumem-se a quatro geografias os percursos de transição florestal. Discutem-se os resultados à luz da história agrícola e florestal de Portugal, associando esta expansão às mudanças tecnológicas e demográficas do Séc. XX. Por análise de conteúdos aos preâmbulos da legislação governativa sobre incêndios publicada entre 1910 e 2013, avaliámos não só a evolução da governança do risco, mas*

* Centro de Estudos Florestais, Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa. Tapada da Ajuda, 1349-017 Lisboa, Portugal.

** ICAAM, Instituto de Ciências Agrárias e Ambientais Mediterrânicas, Universidade de Évora, Núcleo da Mitra, Apartado 94, 7006-554 Évora, Portugal.

*** INESC TEC e Faculdade de Engenharia, Universidade do Porto, Campus da FEUP, Rua Dr. Roberto Frias, 378, 4200-465 Porto, Portugal.

**** Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa. Tapada da Ajuda, 1349-017 Lisboa, Portugal.

***** ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa, Portugal.

também a formulação do problema ao longo do tempo e o contributo de diferentes atores para as soluções hoje vigentes. À medida que as consequências dos incêndios se agravavam, os governos reagiram principalmente através de três tipos de medidas: 1) reforçar a capacidade de detetar e combater os incêndios, 2) produzir legislação e 3) reorganizar e reestruturar serviços públicos e o seu enquadramento funcional no sistema. Conclui-se que, apesar de existirem condições endógenas e exógenas que suportaram a expansão da floresta, os incêndios estão a limitar este processo de transição florestal. A transição florestal em Portugal Continental sustentou-se enquanto as soluções informais e locais funcionaram. Com uma deficiente governação de risco e a formalização do sistema em torno da proteção civil, parece ser difícil assegurar uma transição florestal sem a necessária redução da quantidade de biomassa através de silvicultura preventiva e silvopastorícia. De forma a ultrapassar os bloqueios e a capturar a oportunidade de valor para 2/3 do país o futuro passará por assumir o tema com importância e relevância política, tal como Portugal mostrou ser capaz de fazer quando recuperou o atraso científico, ou passou a ser um dos países com menor mortalidade infantil. Exigem-se assim políticas públicas consistentes, que reconheçam o declínio da agricultura tradicional e assumam a transição florestal e que, apoiadas pela ciência, transformem o sistema. Criando emprego no interior e produzindo riqueza. Por isso se propõe um processo de coordenação supra-ministerial das políticas e programas e uma organização que operacionalize a prevenção e apoio e combate aos incêndios, conforme previsto e unanimemente aprovado na Lei de Bases da Política Florestal de 1996.

Introdução

Neste texto, que suporta a comunicação apresentada no Seminário promovido pelo Conselho Económico e Social em 2 de março de 2017, apresentamos perspetivas inovadoras sobre a evolução nos últimos 100 anos da ocupação do solo em Portugal e do sistema de governança do risco de incêndio. Este texto constitui uma divulgação parcial dos dois primeiros artigos^{1,2} que fazem parte da tese de doutoramento³ de Tiago Oliveira inti-

¹ Oliveira TM, Guiomar N, Baptista FO, Claro J e JMC Pereira (2017) Is forest transition in Portugal, going up in smoke? Submetido a *Land Use Policy*.

² Oliveira TM, Costa, PL, Claro J, Pacheco AP e JMC Pereira (a submeter) Wildfire Risk Governance – From a simple issue to a complex risk problem. A submeter a *Forest Policy and Economics*

³ Submetida e a aguardar discussão no Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa

tulada “*A transição florestal e a governança do risco de incêndio nos últimos 100 anos*”. Para uma compreensão mais aprofundada do tema aqui resumido, recomenda-se a sua leitura.

Começamos por explicar o que se entende pelos conceitos de “transição florestal” e “governança de risco”. As transformações na ocupação do solo são sintetizadas pela Teoria da Transição Florestal⁴, proposta em 1992 pelo geógrafo escocês Alexander Mather que explica o crescimento da ocupação da área arborizada em resultado de mudanças tecnológicas e demográficas. Esta teoria pretende identificar, tipificar e interpretar a reversão da tendência de desarborização num dado território, quando é positivo o saldo entre as áreas que transitam para a ocupação florestal e as que se perdem para outros usos (existindo, portanto, um aumento líquido da área arborizada). Esta transição pode ser natural ou artificial, quando promovida por regeneração espontânea da vegetação ou por sementeiras e plantações, respetivamente. Ainda de acordo com a Teoria da Transição Florestal de Mather, no mesmo período (ou desfasado deste), pode ainda ocorrer uma alteração dos objetivos de gestão das áreas florestais, alterando-se o paradigma nos modelos de gestão, que evoluem do pré-industrial, para o industrial e, posteriormente, pós-industrial. Por “governança de risco”, conceito proposto em 2006 pelo *International Governance Risk Council*⁵, entendem-se os arranjos institucionais (atores, regras, convenções, processos e mecanismos) relativas à recolha, análise e comunicação das informações sobre um dado perigo (neste caso os incêndios) e como são tomadas as decisões de gestão do risco associado. Inclui, assim, a gestão de risco num contexto alargado para além dos aspetos regulamentares associados à cultura e à dimensão social e económica do sistema.

Compreender a evolução da ocupação do solo e da governança do risco de incêndio é importante para que possamos fazer melhor no futuro, isto é, conseguirmos gerir e governar melhor esse risco, num contexto social e económico dinâmico e previsivelmente mais adverso. Para um país vulnerável às alterações climáticas é muito relevante conhecer este percurso, uma vez que os espaços florestais ocupam mais de 2/3 do território e têm um destacado lugar social, ambiental e económico. O perigo de incêndio irá agravar-se, porque o declínio da agricultura e a menor intensidade de

⁴ Mather, A.S., 1992. The forest transition. *Area* 24, 367–379.

⁵ www.igrc.org

gestão na floresta e áreas de matos, tenderá a expandir os espaços rurais subgeridos e, conseqüentemente, aumentar a carga combustível.

Vários estudos documentam o milenar processo de desarborização que o país sofreu e que nos últimos 150 anos conseguiu inverter, registando uma rápida expansão da área florestal na primeira metade do século XX, continuando a crescer a um ritmo menor até ao início da década de 90. No entanto, desde 1970 que os incêndios percorreram o equivalente a metade⁶ do território e a estatísticas oficiais referenciadas no 6^o Inventário Florestal Nacional de 2010 registaram um decréscimo da área de floresta desde 1995, associando-o em grande parte aos incêndios. Considerando o total nacional, o país arborizou-se ao longo do século e perdeu área nos últimos anos. Quais foram as regiões que se arborizaram e quais as que se desarborizaram? A que ritmo aconteceu este fenómeno e porquê? E como fomos, enquanto sociedade, adaptando os sistemas de prevenção e combate aos incêndios? Estas são as perguntas que vamos seguidamente tentar esclarecer.

Evolução da ocupação do solo em Portugal nos últimos 100 anos

Usando os mapas de ocupação do solo (Figura 1) de 1907, 1955, 1970, 1990 e 2006 tipificámos¹ os percursos da evolução florestal do país através da análise de *clusters*, por concelho e por *cluster* geográfico. Analisámos ainda as transições entre diferentes classes de ocupação do solo (agrícola, florestal, montados e matos) recolhendo assim os dados necessários para descrever a dinâmica de alteração da ocupação do solo entre diferentes geografias e períodos.

⁶ Considerando 4,446 milhões de hectares de área ardida. Soma resultante de 3,856 Mha cartografada entre 1975-1984 (ISA) 1985-2009 (ICNF/ISA) mais 0,471 Mha ICNF (2010-2013) mais 0,120 Mha entre 1970 e 1974 (DGOGF, 1978). Do total desta área, 70% foi percorrida mais do que uma vez pelo fogo.

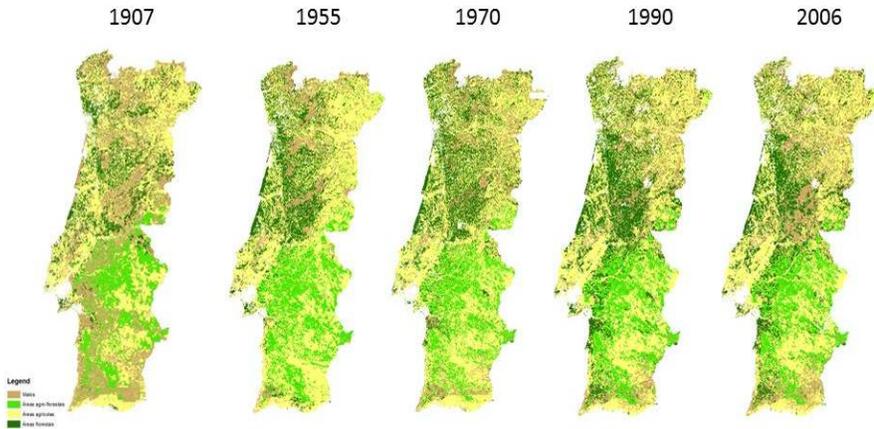


Figura 1 – Mapas de ocupação do solo (floresta (verde escuro), matos (castanho claro), agrícolas (amarelo) e montado (verde claro) após processamento dos dados de base dos mapas originais das Cartas Agrícola e Florestal de 1907 e de 1955, o mapa do primeiro inventário florestal nacional (1970) e os mapas CORINE Land Cover de 1990 e 2006.

Os percursos da arborização do país podem ser descritos em quatro grandes grupos. Em três deles (*clusters* 1, 2 e 3) é evidente o ganho de área arborizada ao longo do último século, enquanto no *cluster* 4 houve uma perda de área arborizada no mesmo período. No entanto, todos os *clusters* exibem uma perda de área arborizada ao longo dos últimos 15 anos em análise sendo o seu perfil temporal em U invertido, o oposto do que é típico das regiões em transição florestal. Na Figura 2, observa-se que à fase de expansão segue-se uma de redução da área arborizada.

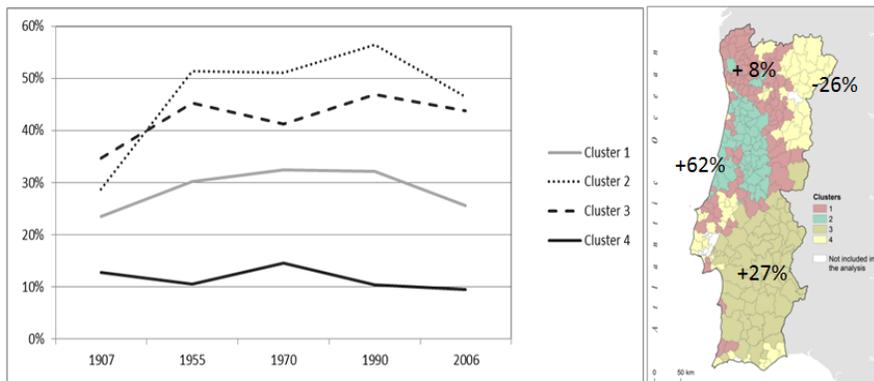


Figura 2 – Evolução da percentagem de área arborizada em cada *cluster*, por período temporal.

A evolução da percentagem de área arborizada em cada *cluster* é seguidamente descrita:

- No **cluster 1**, que cobre uma faixa que vai desde o Minho, ao Douro Litoral e terra fria transmontana e se estende pelo interior até a Beira Alta e parte da Beira Baixa – observamos que em 1907 os concelhos que se agregaram neste *cluster* estariam em média com uma taxa de arborização de 24%, crescendo para 30% em 1955 e atingindo o seu máximo em 1970, com 32%, decrescendo até aos 26% em 2006. Em 100 anos a área arborizada aumentou 8%, ou 2 pontos percentuais (pp);
- No **cluster 2**, que retrata a Beira Litoral – a média dos concelhos que fazem parte deste *cluster* estaria em 1907 com uma ocupação florestal de 29%, quase duplicando até 1990 (56%), decrescendo para os 47% até 2006. No período analisado, a taxa de arborização cresceu 62% desde 1907, ou seja, 18 pp;
- No **cluster 3**, agregando os concelhos do Alto e Baixo Alentejo, Algarve e parte do Ribatejo estariam arborizados 35% em 1907, tendo atingido o máximo de 47% em 1990, decrescendo para 44% em 2006. Em 100 anos, a taxa de arborização aumentou 27% ou 9 pp;
- No **cluster 4**, que agrega concelhos da Estremadura, Oeste e Trás-os-Montes e Beira Alta raianas perde-se 26% da área arborizada ou -3 pp, variando de 13% em 1907 e 10% em 2006.

Com base na informação em cada ano foram construídas as matrizes de transição que resumimos na Figura 3, que descreve a dinâmica de alteração da ocupação do solo (agrícola, floresta, montado e matos) por *cluster* e entre períodos. Constatamos que entre 1907 e 1955 a área agrícola e florestal expandiu-se ocupando áreas de matos. Enquanto nos *clusters* 3 e 4 se verifica a desarborização para áreas agrícolas, nos *clusters* 1 e 2 o saldo entre áreas agrícolas e florestais é favorável às últimas. Com exceção do *cluster* 3, no período entre 1955 e 1970 a floresta ainda aumenta em zonas previamente ocupadas por matos, enquanto a arborização de terras agrícolas é ligeira e só ocorre nos *clusters* 1 e 4. Neste período, com exceção do *cluster* 2, observa-se uma perda de área agrícola para matos.

No período seguinte (1970 a 1990), com exceção do *cluster* 4, a floresta cresce ocupando áreas agrícolas, embora vá perdendo área para os matos (exceto no *cluster* 3). Nos 15 anos seguintes (1990 a 2006) e em todos os

clusters, a desarborização resulta da passagem de áreas arborizadas para áreas agrícolas, mas maioritariamente para áreas de matos. Com exceção do *cluster* 4, a agricultura perde áreas para os matos. Na Figura 3 pode ainda observar-se que a área de montado tem o seu máximo em 1955. No *cluster* 3, de 1955 para 2006 a manutenção da área total arborizada resulta da expansão da área florestal enquanto a área de montado diminui.

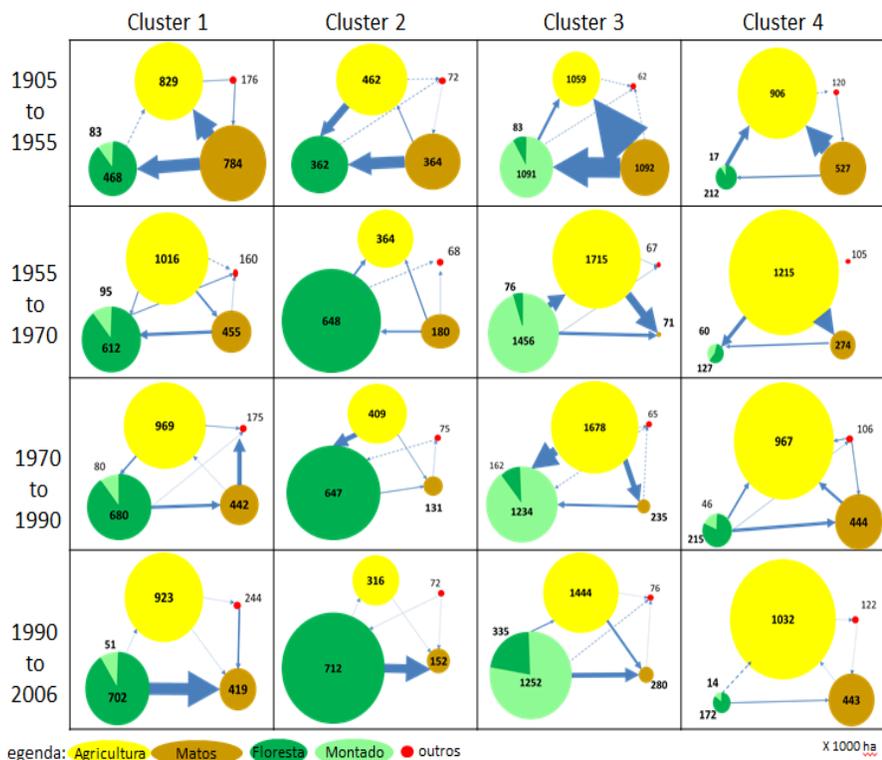


Figura 3 – Evolução da matriz de transição (raio de cada círculo é proporcional à área que ocupa em cada *cluster*/período e largura da seta é proporcional à área líquida transferida entre cada ocupação).

Aproveitando a informação agregada e utilizando outras fontes (como a compilada por Carvalho e Moraes em 1996, pelo CESE também em 1996 e a referenciada por Américo Mendes e Dias em 2002) apuramos na tabela 1 que a maioria da área arborizada na primeira metade do Séc. XX foi realizada pelos proprietários privados (muitas vezes com plantas e sementes cedidas pelo Estado) e que a maioria do esforço público (direto e indireto)

ocorreu de 1970 até 2006. No entanto, e apesar do esforço de arborização desde 1970, a área arborizada decresce de 1990 até 2006.

Tabela 1 – Evolução da área líquida arborizada e envolvimento público e privado, por período.

10 ³ ha	1907-55	1955 -70	1970-90	1990-06	Total 1907 a 2006
Área arborizada adicional (total)	760	- 11	173	- 400	522
Floresta	340	240	216	- 309	487
Montados de sobre /azinho	420	- 251	- 43	- 91	35
Esforço público de arborização (direto e indireto)	199	152	251	324	926

Fatores que explicam a evolução e transições entre classes de ocupação do solo

Estima-se que, há 150 anos, apenas 7% do País estivesse arborizado. Num país enfraquecido por três invasões francesas, por uma prolongada guerra civil e pela perda da principal colónia, perante a necessidade de alimentar a população que se confrontava com o abandono dos campos, nomeadamente na grande propriedade a sul do Tejo, Oliveira Martins apresentou a Lei de Fomento Rural, em 1887. Não chegou a ser discutida, mas refletia as ideias de melhorar a utilização do território, aproveitar os solos incultos, mobilizar força de trabalho e capitais. A natureza móvel do cordão dunar do litoral, que ameaçava as áreas agrícolas e tornavam mais difíceis os acessos aos portos, a par da noção de escassez de alimentos e materiais lenhosos, mobilizou o Estado a empreender um extraordinário trabalho de arborização das areias de todo o litoral. Esta obra, que empregou milhares de pessoas entre 1850 e 1946, foi um sucesso e consolidou a capacidade técnica e o prestígio os Serviços Florestais no âmbito da administração pública. Na sequência do projeto de reconhecimento dos baldios pela Junta de Colonização Interna em 1935, em 1938 é aprovada na Assembleia Nacional a Lei nº 1971 que define o Plano de Povoamento Florestal (1938-1972). Este dimensiona a organização e os recursos para os trabalhos de arborização, recuperação ecológica, melhoramento de pastagens e infraestruturização previstos em mais de 450.000ha. O Estado (Novo), continuava assim a assumir um papel estruturante como ator direto e mobilizador da arbo-

rização do país. Em 1943, um estudo prospetivo sobre a evolução do território (Figura 4) antecipava o fim dos “incultos” num país onde a área arborizada estava equilibrada com a área agrícola. Até 2000, a previsão veio a cumprir-se para a área florestal, enquanto a área agrícola diminuiu para quase metade da prevista em 1943.

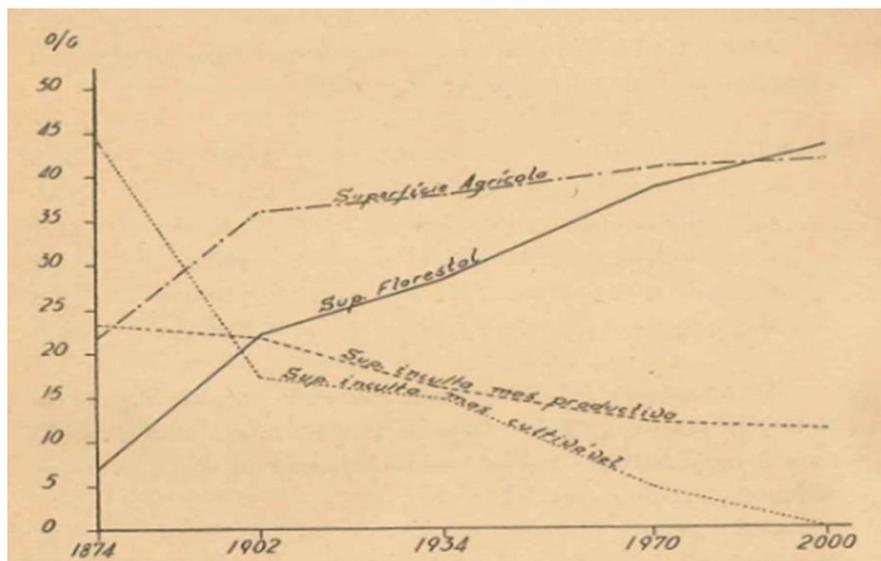


Figura 4 – Previsão da evolução da ocupação do solo de 1943 a 2000 por Themudo (1943).

No contexto mediterrâneo e atlântico, a atividade humana é um elemento fundamental para a construção da paisagem. Ela moldou a natureza às suas necessidades. Usou a força dos braços e a tração animal para fazer solo arável. Nos locais menos acessíveis, os animais domesticados ingeriam a vegetação mais frugal e produziam carne, leite, lã e estrume fertilizante. O fogo era usado para desmatar, aquecer e confeccionar alimentos. Numa sociedade tradicional ou pré-industrial para usar a expressão de Alexander Mather, o agricultor e a sua família atuavam localmente, maximizando a capacidade de produção da exploração agrícola e afetando aos piores solos a floresta, onde se produziam bens essenciais para a sua sobrevivência agrícola (energia através das lenhas, nutrientes para solo, camas para os animais, materiais de construção e alimentos), muitas vezes acima da capacidade de sustentação dos ecossistemas. Este modelo de ocupação do território foi evoluindo desde o Neolítico até meados do Séc. XX na maio-

ria das regiões, com exceções em algumas casas agrícolas de maior dimensão e implantação social, que geravam produtos para venda em mercado. Os espaços florestais (arborizados e matagais) eram instrumentais para o sucesso da atividade agrícola e pecuária. Eram objeto de gestão pelos bens e serviços que produziam para consumo local e, por terem valor, eram fomentados, cuidados e protegidos.

No pós-guerra e com o advento do modelo de produção agrícola de base químico-mecânica e sua generalização no mundo rural e a abertura da economia portuguesa através da adesão a organizações internacionais (FAO 1946, OECE (mais tarde OCDE – 1948, NATO 1949 e EFTA 1960) diluem-se as bases da sociedade rural tradicional. A indústria no litoral (incluindo a de transformação de produtos florestais), os serviços na cidade e a reconstrução da Europa atraem os braços que deixam de ser úteis a uma agricultura mecanizada e com maior produtividade, que em menor quantidade de terra arável produz agora muito mais sustento. A terra sobra, os matos avançam e a floresta tem uma utilidade industrial para além da local, onde amiúde também vai chegando o petróleo, o gás Cidla e a eletricidade, que cozinham os alimentos, iluminam e aquecem. A floresta deixa de ser essencial para a vida local e os seus produtos são valorizados pela indústria transformadora à escala nacional e internacional. A venda de cortiça, resina, toros e rolaria para as indústrias de transformação, entretanto criadas, constituíam um rendimento complementar do agricultor (que é simultaneamente proprietário da floresta), a par da segurança social, da remessa do familiar emigrado, ou do salário da indústria. Na sociedade industrial, o habitante dos espaços rurais (quem nem sempre é agricultor) já não depende do seu contexto e atua ou manda atuar localmente sobre a floresta se tiver uma expectativa de retorno do investimento. Os espaços florestais são objeto de gestão em função dos bens comercializáveis no mercado.

Nos anos 90, com a globalização dos mercados e o fim da regulação pública, a remuneração ao proprietário (que habita distante dos seus prédios rurais) pelos bens produzidos na floresta industrial é cada vez menos interessante. Os investimentos para reduzir um risco de fogo crescente são caros e podem não compensar, pois o vizinho não limpou, ou a despesa de “limpeza” não poderá ser compensada pela receita futura. Alguns proprietários, mesmo disponíveis para pagar bom preço pela manutenção da floresta, não têm quem execute os trabalhos. As aldeias e a sua população

muito envelhecida não dependem mais do contexto ecológico em que nasceram. O rural também se urbanizou e a floresta pouco conta como renda complementar. Naturalmente que esta é uma generalização e há concessões, como Mortágua ou Coruche, onde a área arborizada é superior a 75% e a floresta gerida com fins comerciais será o principal rendimento. No entanto, a globalização trouxe ideias pós-modernas que se impõem nas regras de uso e na ocupação. À distância, um público urbano em muito maior número do que os que (agora) habitam o espaço rural, e que na sua maioria não é proprietário nem entende quais as condicionantes e lógicas a que este está sujeito, tem expectativas de serviços ambientais sobre a floresta e os matagais. A sustentabilidade económica da floresta passará por capturar o valor destes bens públicos para o proprietário, para os quais são necessários adequados modelos de distribuição de rendimento.

Os percursos da evolução da área arborizada na primeira metade do Séc. XX resultam de forças endógenas, motivadas pela escassez do recurso e por políticas públicas para o mundo rural. Na segunda metade do Séc. XX, as forças exógenas vão-se tornando mais relevantes, não obstante haver ainda lógicas locais associadas a produção de bens industriais, ou arborização em resposta a estímulos públicos. Mas após os anos 80 são o desenvolvimento económico e a globalização que definem as expectativas e enquadram o decisor (proprietário) com novos valores e preocupações. Localmente, as perceções de risco têm um relevante papel na decisão sobre as espécies a explorar (e.g. conversão do pinhal em eucaliptal) e na intensidade das operações silvícolas. Não obstante estarem presentes as condições necessárias para a expansão, endógenas e exógenas, os incêndios constituíram uma força relevante mas de sinal contrário e que contribuiu para a redução de área florestal (Tabela 2).

Tabela 2 – A incidência do fogo por *cluster* entre 1975 e 2006

Perfil das áreas ardidas por <i>cluster</i>	Un.	<i>Cluster 1</i>	<i>Cluster 2</i>	<i>Cluster 3</i>	<i>Cluster 4</i>
Área ardida /totalidade da área do <i>cluster</i>	%	66	63	11	55
Área ardida (duas ou mais vezes)	%	79	66	23	74
Área ardida (três ou mais vezes)	%	57	32	5	51
Período de retorno estimado	anos	33	32	253	36
Densidade de áreas ardidas	km ⁻²	11.0	7.4	0.5	4.7

Evolução da governança do risco de incêndio florestal

De uma forma genérica e simplificada, podemos resumir que, à medida que as consequências dos incêndios se agravavam os governos reagiram através de três principais medidas:

1. Reforçar a capacidade de detetar e combater os incêndios;
2. Produzir e publicar legislação;
3. Reorganizar e reestruturar serviços públicos e o seu enquadramento funcional.

Em Portugal, quando o problema emergiu com maior relevância a atuação política privilegiou agir sobre as manifestações do problema, o fogo, em vez de agir sobre as causas. O sistema de defesa da floresta contra incêndios está preso na armadilha do combate⁷, onde através de interações entre a dimensão física e política se instalou um ciclo vicioso. Sucintamente, este ciclo funciona da seguinte forma: a falta de prevenção gera acumulação de combustível que por sua vez gera incêndios de maior dimensão, que mobilizam a opinião pública, que reclama ação do governo. Este, pressionado pela necessidade de obter resultados no curto prazo, investe em combate e conseqüentemente aumenta os custos nesta área em detrimento do investimento na prevenção. O dividendo político da prevenção é incomparavelmente menor do que o do investimento no combate, pela sua visibilidade, simplicidade e por permitir a distribuição de vultuosos meios financeiros, sobretudo às associações humanitárias de bombeiros voluntários, relevantes forças vivas locais.

A Figura 5 mostra o incremento da disponibilidade de meios aéreos após 1969, 1980, 1985, 1991 e 2003, anos com extensas áreas ardidas. A solução tecnológica do uso da aviação estava em voga no final na década 60, na América do Norte, mas também em países de regiões mediterrânicas. Esta estratégia, ou melhor, este caminho armadilhado do reforço dos meios de combate em detrimento dos meios de prevenção, poderá evitar no curto prazo épocas de incêndios severas em Verões mais amenos. Todavia, conforme demonstrado⁵ na ausência de investimentos na prevenção particularmente focados na gestão de combustíveis e na manutenção da

⁷ Collins, R. D., de Neufville, R., Claro, J., Oliveira TM, Pacheco, A. P. (2013). *Forest fire management to avoid unintended consequences: A case study of Portugal using system dynamics. Journal of Environmental Management*, 130, 1-9.

heterogeneidade à escala das unidades de exploração e da paisagem, são de esperar fogos maiores e mais intensos.

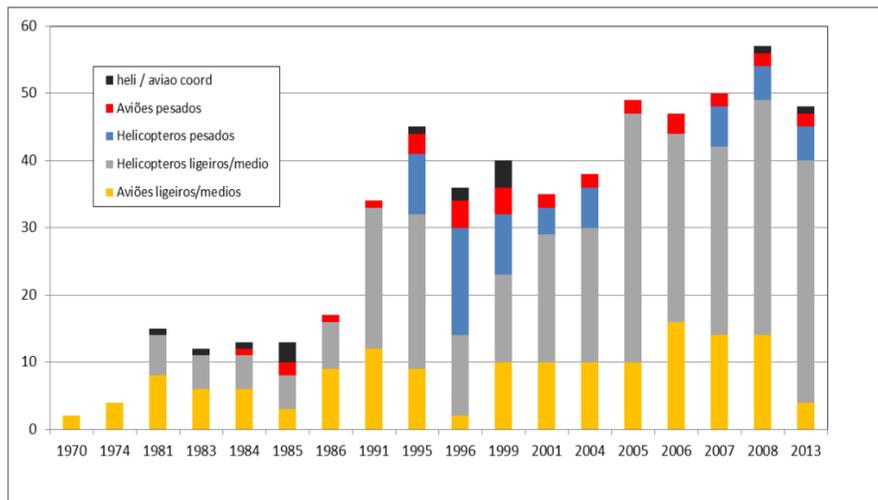
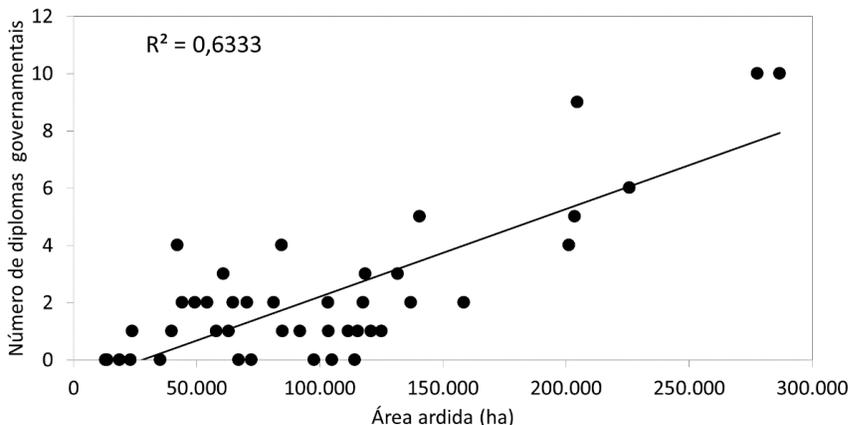
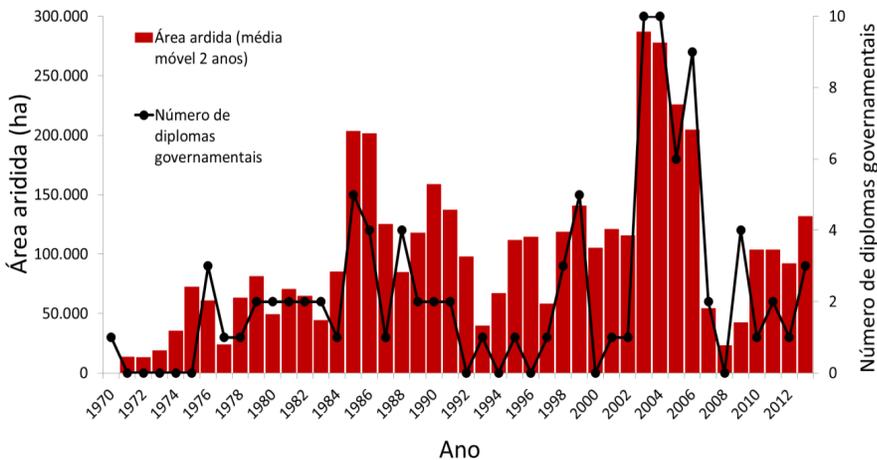


Figura 5 – Evolução anual do total de meios aéreos ao serviço de combate a incêndios, entre 1970 e 2013

Para compreender a evolução da governança do risco de incêndio acedemos a diversos relatórios técnicos e recolhemos 101 diplomas governamentais sobre os incêndios florestais, entre resoluções do Conselho de Ministros e Decretos-leis, publicados entre 1910 e 2013. Por análise de conteúdos aos preâmbulos, capturamos como foi sendo formulado o problema e que soluções foram sendo propostas. Apresentamos de seguida alguns resultados e conclusões deste estudo, detalhados no segundo artigo já referido.



A sensibilidade política dos governos à variação da área ardida é evidente. No entanto, através da análise de conteúdos aos preâmbulos dos diplomas observamos que as reações legislativas são muito dependentes do contexto que as envolve e muito influenciadas pelas ideias do momento e como o problema dos incêndios é percebido em cada momento.

Em todos os períodos os governos legislam para compensar as perdas causadas pelo fogo (p.e. habitações) e também rearboreizar áreas ardidas. Com exceção do período entre 1975 e 1980, a legislação reforçou a severidade da moldura penal e civil associado ao uso indevido do fogo, tanto negligente como intencional. É interessante notar que não há medidas punitivas no período entre a revolução e a estabilização da democracia, não obstante o incendiarismo ser referenciado. Como também é interessante notar, por coincidir com o período em que o Estado também tinha um papel interventivo no mercado, que a maioria das medidas de políticas de natureza de condicionamento da atividade económica dos atores (nomeadamente fornecedores de madeira e proprietários) fosse publicada entre 1975 e 1985 e, em menor quantidade, entre 1986 e 2003.

Já as medidas de regulação do uso do solo, ordenamento e planeamento do território surgem só após 1986 e têm a sua maior expressão entre 1996 e 2004. Estes diplomas procuravam responder à perceção social (que sabemos hoje não corresponder aos factos) sobre a associação do incendiarismo ao intuito de rearboreização com espécies de rápido crescimento, ou de urbanização. Observamos ainda que as medidas de mobilização dos proprietários têm pouca expressão, com exceção no período anterior a 1974 e posterior a 2004. Não aprofundamos aqui os resultados obtidos, mas estas medidas de mobilização dos proprietários são coincidentes quando o problema dos incêndios é explicado pela acumulação de combustível. Estes dados são surpreendentes, porque da análise efetuada aos 101 diplomas, a causa para o flagelo do fogo e a justificação para a ação legislativa baseia-se maioritariamente nos comportamentos humanos (incendiarismo ou incúria), na meteorologia, na falta de meios de deteção ou combate, na desadequação das organizações, na falta de coordenação dos recursos e nas questões de ordem pública ou credibilidade do regime. Raro é o diploma que suporta as medidas que preconiza com factos e/ou referências a trabalhos científicos ou reconhece que é o aumento da carga combustível que está na origem da magnitude do problema.

Nos últimos 50 anos, o Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios foi alterado por quatro vezes, nomeadamente em 1970, 1980, 2004 e 2006.

De uma forma muito resumida, o Sistema era até 1970 assegurado pelos agricultores e comunidades locais, que informal e localmente, resolviam os incêndios, contando nos concelhos mais urbanizados com o apoio dos bombeiros voluntários. Na proximidade das áreas de influência da gestão do Estado (corresponderiam a 15 a 20% da área rural do país, considerando uma faixa de 2 a 3km em torno da área das matas nacionais e perímetros florestais), havia uma intervenção formal, organizada e competente pelos Serviços Florestais no controlo das chamas, onde colaboravam habitantes dos aglomerados vizinhos, bombeiros voluntários e, pontualmente, militares e outros agentes públicos.

Em 1970, as alterações imprimidas institucionalizaram o processo, estendendo-o a todo o território e formalizando a operação de prevenção e combate aos incêndios em torno da defesa da floresta, através dos Serviços Florestais ainda mais especializados. O sistema evoluiu incrementalmente. Criaram-se comissões distritais onde participavam as diferentes autoridades, alargando-se a composição após a revolução de 1974. Reforçou-se a rede de vigilância, realizaram-se campanhas de sensibilização e educação e musculou-se o combate sem, contudo, ter tido recursos suficientes ou capazes para intervir na propriedade privada ao nível da execução da silvicultura preventiva, para reduzir a acumulação de carga combustível diagnosticada desde os anos 60. Houve certamente falta de recursos, uma vez que p.e. a guerra colonial absorvia parte significativa do Orçamento do Estado, mas terá havido resistências institucionais e particulares, como no passado, em condicionar ou atuar diretamente sobre a propriedade privada.

Na sequência de épocas de incêndios mais severas, que também afetaram vidas e habitações, e perante a incapacidade do sistema em acomodar as melhorias no curto prazo que autarquias (entretanto eleitas por sufrágio direto) e os bombeiros (muitas corporações eram também recém-criadas) reclamavam, em 1980/81 o sistema sofre um sobressalto. O modelo de comando único que havia sido implementado desde 1970 é separado em prevenção e combate. Aos Serviços Florestais competia a prevenção e a deteção, enquanto o combate era entregue ao recém-criado Serviço Nacional de Proteção Civil e ao Serviço Nacional de Bombeiros. A execução das operações de prevenção florestal ficará a cargo dos proprietários privados, ficando o planeamento da prevenção sob a responsabilidade das comissões distritais e municipais especializadas em fogos florestais, com apoio dos Serviços Florestais (entretanto sucessivamente reestruturados). Mas esta modificação não

só termina com o comando único do sistema, como introduz dois níveis horizontais de participação dos atores locais. Apesar de muito criticado política e tecnicamente (a gestão dos meios aéreos só viria a ser transferida em 84/85), este sistema impôs-se por determinação política e foi operacionalizado através da construção de caminhos, pontos de água, heliportos, aeródromos, postos de vigia e um substancial reforço dos recursos de combate. Ou seja, estimulou-se a economia do combate em vez da economia da prevenção.

Com um maior número de atores, as necessidades de coordenação tornavam-se evidentes. Em 1987 foi criada a Comissão Nacional Especializada em Fogos Florestais (CNEFF) no serviço de proteção civil (só teve recursos próprios do orçamento do Estado a partir de 1992, quando passou a depender diretamente do Ministro da Administração Interna), que procurava coordenar as iniciativas de prevenção e combate, articulando os múltiplos atores na esfera do planeamento. A CNEFF foi extinta em 2003 e, na sequência dos incêndios desse ano, em 2004 é redesenhado o sistema, reinstituindo a figura de coordenação (agora através da Agência para a Prevenção dos Incêndios Florestais, tutelada pelo Ministro da Agricultura) que visava retomar, com outro nível de profundidade técnica, o espírito de coordenação da CNEFF agora com base num Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios. Em 2006, esta organização é extinta e a coordenação é afeta à Direção-Geral dos Recursos Florestais (organismo sucessor dos antigos Serviços Florestais), que herda o “conselho de representantes de defesa da floresta contra incêndios” e mantém a responsabilidade de coordenar a “prevenção estrutural”. A Polícia Florestal (antigo corpo de guardas florestais) é extinta e integrada na Guarda Nacional Republicana (GNR-SEPNA), que passa a assumir a deteção e a vigilância, mantendo-se o combate na esfera da proteção civil e bombeiros, apoiados também pelo recém-criado grupo de intervenção e proteção e socorro (GIPS-GNR).

O Sistema assenta hoje sobre estes três pilares, com uma coordenação operacional focada em reduzir as ocorrências (incluindo os reacendimentos^{8,9}) detetar e combater. Em resumo, o sistema evoluiu de

⁸ Pacheco, A. P., J. Claro, and T.M.Oliveira. 2012. “Rekindle dynamics: validating the pressure on wildland fire suppression resources and implications for fire management in Portugal.” *In Modelling, Monitoring and Management of Forest Fires III*, 258. Ashurst, Southampton, UK: Wessex Institute of Technology.

⁹ Pacheco, Abílio P., João Claro, and T.M. Oliveira. 2013. “Simulation analysis of the impact of ignitions, rekindles, and false alarms on forest fire suppression.” *Canadian Journal of Forest Research* no. 44 (1):45-55. doi: 10.1139/cjfr-2013-0257.

um modelo informal e local, para um sistema que se formalizou em torno da proteção civil, com uma forte participação de atores associativos (bombeiros voluntários), públicos (GNR) e privados (organizações de produtores florestais) sendo tutelado centralmente por três agências estatais.

Durante o percurso acima descrito, resumem-se na Tabela 3 os atores que entram e saem durante o período analisado e que foram participando na construção do atual sistema. Depois de 1970 é de realçar o papel das autarquias (eleitas democraticamente), das associações humanitárias de bombeiros voluntários, das organizações de defesa do ambiente e da União Europeia. Enquanto as duas primeiras reclamaram mais protagonismo e responsabilidades, as duas últimas alteraram a visão do problema, posicionamento e papel da administração pública (agricultura, ambiente e planeamento e ordenamento do território) fragmentando-a em agendas só convergentes em procedimentos de cariz burocrático, em projetos de intervenção pontuais e no controle de fundos.

Após uma rotura (revisão de 1980/81) o sistema evoluiu incrementalmente numa lógica de pequenos passos. Depois do colapso de 2003, resultou uma reorganização mais equilibrada entre prevenção e combate (Decreto-lei nº 156/2004). No entanto e na sequência do Verão de 2005, perante a apatia do Ministério da Agricultura, o sistema reassumiu uma configuração em torno da proteção civil e mais que duplicou os investimentos no combate, não obstante as evidências, estudos e pareceres nacionais e internacionais¹⁰ que recomendavam uma aposta na operacionalização da prevenção.

¹⁰ Em termos de relatório ou estudos independentes, de 2003 a 2006 houve três relatórios de peritos norte-americanos, um relatório de peritos chilenos e a proposta técnica do Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (ISA).

Tabela 3 – atores que saem e que entram no sistema de defesa da floresta contra incêndios

Atores que saem	Atores que entram
<p>Anos 60</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agricultores • Gado <p>Anos 80</p> <ul style="list-style-type: none"> • Competências centenárias no combate aos incêndios • Planeamento central <p>Anos 90</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sapadores florestais públicos • Capacidade operacional, técnica e administrativa dos serviços florestais <p>Ano 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extinção da Guarda Florestal 	<p>Anos 70</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sapadores florestais públicos • Governo e Autarquias eleitos • Instituições públicas e ONG do Ambiente • Bombeiros <p>Anos 80</p> <ul style="list-style-type: none"> • União Europeia (regras e financiamentos) • Economia de Mercado <p>Anos 90</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento rural • Associações de produtores florestais • Sapadores florestais na esfera da Associações de produtores florestais) <p>Ano 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> • Guarda Nacional Republicana

Considerações finais

De uma forma muito resumida, tentámos responder às duas questões iniciais, apresentando uma visão histórica tanto do percurso da evolução do uso do solo como do sistema de governação do risco de incêndio. Estes caminhos cruzam-se e são interdependentes.

Nos últimos 150 anos o território foi domesticado: os matagais e pastagens foram arroteados para a agricultura e floresta, as paisagens transformadas e depois, abandonadas nas zonas de produtividade marginal. A terra voltou a sobrar e os matos voltam a dominar muitas paisagens, esfumando-se a norte do Tejo, com frequência em grandes incêndios.

Atendendo aos resultados podemos argumentar que a ampliação do património florestal em Portugal sustentou-se apenas enquanto as soluções informais e locais estiveram presentes, estas intimamente ligadas à presença do agricultor no espaço rural e da Guarda Florestal. Tal torna-

-se evidente quando observamos os distintos percursos da evolução do coberto florestal a norte e a sul do Tejo. Nas planícies do Sul, o colapso do modelo agrícola e o seu abandono resolveu-se pela via da intensificação pecuária e silvícola, onde poucos proprietários administram diretamente um vasto território, muitas vezes apoiada com guardaria de caça. A Norte, o abandono da agricultura foi um processo não gerido ao qual se juntou o abandono institucional das arborizações do Plano de Povoamento Florestal e as realizadas pelo Fomento Florestal após 1970, a par com uma redução na pressão de herbívoros sobre matos e pastagens (nalgumas regiões) e do desordenamento silvopastoril associado a financiamentos comunitários (noutras regiões).

Apesar do monumental reforço da capacidade de deteção e combate a incêndios, num sistema socio-ecológico complexo, as soluções simples e tecnológicas “contra o fogo” não funcionam, mesmo quando bem coordenadas. Capazes de resolver a maioria dos fogos, tornam-se quase irrelevantes^{11, 12, 13} para conter os poucos, mas cada vez maiores incêndios. Embora a ideia dominante no contexto internacional suportasse a solução da pronta deteção e combate musculado (incluindo o uso da aviação), não era crível à época – como alertado no relatório do Banco Mundial em 1980 e discussões parlamentares – e para nós continua a ser inverosímil que os poderes políticos ainda considerem eficaz a estratégia de substituir o modelo tradicional (onde milhares de braços e gado usavam a terra) por uma organização sem competências técnicas especializadas e só focada na deteção e combate produzisse resultados satisfatórios, como o provam os 4 milhões de hectares ardidos entre 1980 e 2013. Apesar dos estudos sobre êxodo rural e a sociedade dual em evolução, como descrevia Sedas Nunes¹⁴ em 1964, ou dos relatórios das agências internacionais (FAO, BM, USAID) que alertavam para o problema da acumulação do combustível, parece ter existido um défice de governação do risco que limitou, e ainda

¹¹ Fernandes, P. M., Monteiro-Henriques, T., Guiomar, N., Loureiro, C., & Barros, A. M. (2016). Bottom-Up Variables Govern Large-Fire Size in Portugal. *Ecosystems*, 19(8), 1362-1375.

¹² Fernandes, P. M., Barros, A. M., Pinto, A., & Santos, J. A. (2016). Characteristics and controls of extremely large wildfires in the western Mediterranean Basin. *Journal of Geophysical Research: Biogeosciences*, 121(8), 2141-2157.

¹³ Fernandes, Paulo M, Abílio Pereira Pacheco, Rui Almeida, and João Claro. 2016. “The role of fire-suppression force in limiting the spread of extremely large forest fires in Portugal.” *European Journal of Forest Research*:1-10. doi: 10.1007/s10342-015-0933-8.

¹⁴ Nunes, A. S. (1964). Portugal, Sociedade dualista em evolução. *Análise Social*, 407-462

limita, a transição florestal, estando em algumas regiões (*cluster 1*) até a contribuir para uma dinâmica de intensa desarborização.

Numa economia aberta, com múltiplos atores que têm visões diferentes do problema e que participam democraticamente na construção das soluções, parece não haver capacidade para ultrapassar os bloqueios que suportam o *status quo*, em detrimento da boa governança da floresta e da eficácia da sua defesa contra incêndios. Os bens e serviços que a floresta e os matos procuram satisfazer são percebidos por múltiplos atores com valores distintos, que acrescem complexidade e incerteza no debate das soluções de gestão de risco. Pressionada pelo fogo que ameaça bens e vidas, a sociedade foi exigindo a resolução do problema, tendo havido sempre a preferência por adotar soluções de curto prazo, preterindo a prevenção e reforçando um sistema que se formalizou na lógica da proteção civil e não da defesa da floresta.

O Sistema adaptou-se, reforçando a dimensão do combate em respostas às insuficiências demonstradas em verões mais severos. Cresceu e terá evoluído, mas sem se transformar. Em vez de utilizar o conhecimento científico como elemento independente de apoio a melhor formulação das políticas e seus estímulos, as decisões são empíricas, não suportadas por factos, ou alinhadas por interesses instalados e dependentes do Orçamento do Estado. Este sistema é hoje um dos mais caros do mundo (euros/hectare) e Portugal é o país europeu com a maior incidência de fogo na área arborizada. Os responsáveis encontraram na meteorologia, nos incendiários ou na floresta a explicação para a fatalidade do flagelo ou expiar o seu fracasso. Os factos e o conhecimento são substituídos por explicações superficiais, erradas e populistas, que reforçam a inércia sistémica. De um sistema simples, estruturado com um comando único evoluiu-se para um sistema complexo, tripartido do “passa culpas”. O sistema resiste à introdução de boas práticas de governança¹⁵, como o reporte de contas¹⁶, a transparência¹⁷ ou a avaliação com vista à introdução de ciclos de melhoria^{10, 18}.

¹⁵ Mateus, P., & Fernandes, P. M. (2014). Forest fires in Portugal: dynamics, causes and policies. In *Forest Context and Policies in Portugal* (pp. 97-115). Springer International Publishing.

¹⁶ Tribunal de contas (2016). Auditoria Orientada às Transferências Financeiras da Autoridade Nacional de Proteção Civil para as Associações Humanitárias de Bombeiros. Ano 2013. Tribunal de contas, p82

¹⁷ Vieira, P. A. (2006). Portugal: o vermelho e o negro. Lisboa, Dom Quixote. p469

¹⁸ Foi realizada recentemente uma avaliação intercalar à execução do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra incêndios (2006-2012) mas o relatório não foi tornado público ou sequer é referido nas propostas que estão em discussão.

Em meados da década de 1980, enquanto o país rural mitificado definhava e a floresta se perfilava como uma oportunidade que aumentaria a riqueza do país, o Estado insistiu em assegurar a ausência de uma participação ativa do Ministério da Agricultura na gestão da transição florestal. Isto é, não fomentou ou executou silvicultura nas áreas que saíam da agricultura e dos matos que se iam natural ou artificialmente arborizando. Reagindo à percepção que os incêndios reduziam a área florestal, estimulou a arborização das áreas recém-ardidas, socorrendo-se dos programas comunitários, mas não assegurou a gestão das áreas já existentes.

Em vez de uma política florestal supervisionada e operacionalizada num quadro institucional funcional, o Estado parece não ter sabido ainda encontrar o seu papel no contexto de mudança social e económica dos anos 80 e 90. No entanto em 1996, no âmbito da aprovação (por unanimidade) da Lei de Bases da Política Florestal, ficou até prevista uma organização específica para afrontar a questão dos incêndios florestais (art^o 10, ponto 2, alínea d) e a publicação de um código florestal que clarificasse os direitos e obrigações dos atores.

Em vez de adaptar a administração pública agrária à realidade florestal que se afirmava nos anos 80, o Estado desmantelou uma organização dedicada e com mais de 150 anos de experiência e saber acumulados. O Estado ou não se apercebeu das dinâmicas de abandono e conseqüente escalada do problema do fogo (défice de governança de risco), ou ter-se-á demitido política e operacionalmente de uma participação mais ativa na solução do problema, tanto na gestão (vejam-se a degradação das matas nacionais, comunitárias e dos parques naturais) como na consistência das políticas. Confiou, talvez, que os incêndios se resolviam com bombeiros, meios aéreos e legislação. Eventualmente a ideia, que hoje sabemos errada, de que o problema do combate aos fogos se resolve reduzindo o seu número, estará ainda a comandar as decisões e a suportar coligações locais e corporativas, que bloqueiam a capacidade e vontade dos decisores centrais em transformar o sistema, apesar das propostas tecnicamente fundamentadas que foram surgindo.

Fazer e manter floresta no contexto simultaneamente mediterrânico e atlântico implica gerir ativamente estes espaços e os seus vizinhos (matos e agrícolas), isto é, reduzir de forma recorrente a carga de vegetação que se acumula. Com sistemas de gestão e partilha de risco contemporâneos que procurem satisfazer as expectativas dos proprietários e utilizadores

dos bens e serviços que a floresta presta, será possível gerir e investir no território de uma outra forma.

A floresta é um dos principais recursos endógenos de um país que é pobre. No entanto, através de políticas públicas bem gizadas e persistentemente perseguidas, os portugueses já demonstraram serem capaz de recuperar o atraso científico ou reduzir a mortalidade infantil. O problema resolver-se-á com concertação de interesses, cooperação de forças, dos atores e agentes, mas onde os proprietários privados (que detêm a maioria da área de matos e floresta) e as suas associações florestais estejam mobilizados e a executar com escala programas de silvicultura, de gestão dos combustíveis e de ordenamento silvopastoril. Criando emprego no interior e produzindo riqueza.

Para que a Reforma da Floresta constitua de facto uma oportunidade de mudança para 2/3 do País, a questão florestal e silvopastoril tem que ser enfrentada a sério. Assim e em nosso entender, é necessário:

- Assumir, em sede das políticas do território e agrícolas, a relevância dos espaços florestais (florestas e matos) como suporte do desenvolvimento económico regional e não como as áreas “sobrantes” do urbano ou agricultado, ou como um mero apêndice das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural;
- Instituir uma coordenação interministerial dos 9 ministérios que hoje participam no problema da gestão da floresta e do fogo, concertando as políticas públicas e programas anuais de cada ministério, assegurando maior peso político a prevenção e o compromisso de todos os envolvidos;
- Criar uma organização supramunicipal que planeie, coordene e execute programas de prevenção e apoio ao combate, conforme previsto na Lei de Bases da Política Florestal (Lei nº 33/96, artº 10º, nº 1, al. d)) e no espírito da proposta técnica de 2005 do Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra incêndios (www.isa.utl.pt/pndfci).

Agradecimento

Ao João Pinho pela revisão do documento e úteis sugestões apresentadas. A pesquisa associada a este trabalho foi apoiada por bolsas da FCT SFRH / BD / 35848/2007 (Nuno Guiomar) e SFRH/BD/92602/2013 (Abílio Pacheco). Também agradecemos a Francisco C. Rego e Marta S. Rocha do Centro de Ecologia Aplicada “Prof. Baeta Neves” do Instituto Superior de Agronomia – Universidade de Lisboa o acesso aos ficheiros ESRI do Inventário Florestal Nacional de 1970 (DGSFA). A *The Navigator Company* pela dispensa de serviço para participação na iniciativa do CES e apresentação do tema.

Ordenamento Florestal ou Ordenamento Territorial?

PEDRO BINGRE*

Se se entender por “floresta” todas as ocupações do solo que não sejam agrícolas ou urbanas, então Portugal é sobretudo um país de floresta: dois terços do território são ocupados seja por matas cultivadas, seja por matos espontâneos, seja por pastagens e prados espontâneos. Com efeito, a palavra “floresta” deriva do latim medieval *forestis*, adjetivo derivado de *foris* (“fora”), como se aprecia na expressão *silva forestis* (literalmente, “mata exterior”). E se no sentido etimológico a floresta reúne todos os espaços silvestres, no moderno sentido dado pelo ordenamento do território também o deveria fazer por motivos de ordem prática. A floresta, para as entidades que desejem ordenar o território, deve ser mais do que o conjunto dos bosques: deverá incluir também o mosaico de paisagem onde se encontram pousios, courelas derrelictas, quintas ao abandono, pastagens espontâneas, brenhas, urzais, estevais, piornais, rosmaninhais. Mais de metade de Portugal é, nestes termos, floresta por ordenar.

Ordenar o território é um dever imposto à Administração Pública tanto pela *Constituição da República Portuguesa* como pela *Lei de Bases Gerais das Políticas de Solo e do Ordenamento do Território* (Lei nº 31/2014, de 30 de maio). Esta obrigação jurídica onera o Estado e as Autarquias com os encargos de planear e programar a ocupação, uso e transformação do solo, de modo

* Escola Superior Agrária de Coimbra.

a garantir que a prossecução do interesse público nestas matérias se faça no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos de cada um. No que concerne às florestas, o interesse público consiste não apenas em assegurar a criação de riqueza silvícola e a salvaguarda de valores ambientais como a biodiversidade e a paisagem, como também em minimizar os danos causados pelo mau aproveitamento dos recursos florestais.

Dos pontos de vista jurídico e político, o ordenamento do território é uma missão que só a partir de finais do século XX começou a adquirir alguma autonomia face às políticas de obras públicas: até há poucas décadas, os grandes planos sectoriais de infraestruturização do país e de fomento económico foram na sua generalidade elaborados sem o enquadramento daquilo que hoje se poderia chamar de Planos de Ordenamento do Território.

Talvez por se tratar um regime jurídico relativamente recente, o Direito do Ordenamento do Território abarca um conjunto de normativas cuja compaginação com as normas mais antigas de Direitos de Propriedade nem sempre se resolve sem atritos. Esta realidade manifesta-se por exemplo sempre que um instrumento de gestão territorial pretende afetar determinado terreno ao aproveitamento silvícola ou agrícola, mas o seu proprietário opta por mantê-lo inculto: prevalece então a vontade deste último.

Os instrumentos ao dispor da Administração Pública explicitamente para levar a cabo o ordenamento do território são de natureza estratégica e de eficácia regulamentar: por meio de condicionantes diversas, servidões e restrições de interesse público são impostas regras limitativas dos usos da propriedade fundiária.

Embora haja uma grande profusão de instrumentos de gestão territorial (Planos Regionais de Ordenamento, Planos Sectoriais, Planos Especiais, & c), apenas os **Planos Municipais de Ordenamento do Território** (PMOT) vinculam a atuação dos agentes privados; todos os demais planos vinculam apenas os organismos públicos. Entre os PMOT destacam-se os **Planos Diretores Municipais** (PDM), cujo efeito prático consiste essencialmente em traçar o zonamento dos usos permitidos nos territórios de cada município (usos urbanos, residenciais, agrícolas, florestais, &c) e impor limites de edificabilidade a cada uma destas categorias. As únicas imposições que os PDM impõem à gestão silvícola consistem na obrigatoriedade de abertura de faixas de gestão de combustível em redor dos espaços edificados e dos espaços-canaís, nos moldes especifi-

cados nos **Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios** (PMDFCI).

Esta relativa falta de articulação entre o sistema jurídico-administrativo de ordenamento do território e o seu contraparte no ordenamento florestal propriamente dito constitui em certa medida um obstáculo à eficácia deste último. A política florestal apresenta-se mais como uma política sectorial do que territorial, preocupada exclusivamente com as dinâmicas do seu próprio sector, sendo relativamente indiferente às expectativas dos demais ramos da vida económica e social do país¹.

A manifestação territorial da Estratégia Florestal Nacional consubstancia-se essencialmente nos **Planos Regionais de Ordenamento Florestal** e no **Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios**. Os primeiros vinculam somente a intervenção das entidades públicas e têm por principal efeito sobre os particulares o determinar a dimensão acima da qual as matas privadas ficam sujeitas a planos de gestão florestal. O último tem por consequência mais eficaz a abertura no território de faixas de gestão de combustível destinadas mitigar a propagação de incêndios. Exceção feita à limpeza das referidas faixas, nenhum destes planos impõe aos proprietários dos terrenos o seu aproveitamento económico: a opção de não cultivar é respeitada pela Administração Pública, mesmo apesar das consequências nefastas dessa escolha em termos de custos de oportunidade e de agravamento dos riscos de propagação de incêndios e pragas.

Esta desarticulação entre ordenamento territorial e ordenamento florestal é ainda agravada por normativas de Direito Fiscal, de Direito Sucessório e de Direitos Reais que contribuem sobremaneira para reforçar alguns traços negativos do cenário das florestas portuguesas.

O Cenário

O solo rústico em Portugal continental estende-se por 8,4 milhões de hectares, dos quais 3,3 milhões se encontram florestados e 1,8 milhões de hectares ocupados por matos e campos incultos. Dos terrenos florestados 1,25 milhões de hectares carecem de exploração. Resulta destes números que 24 % do território nacional é ocupado por floresta sob exploração, 15% floresta sem exploração, e 21% matos sem exploração. Dito ainda de outra

¹ Cf. Fernanda Paula Oliveira (2016): *Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial*. Almedina.

forma, enquanto 24% do solo rústico português se encontra afeto à exploração produtiva da floresta, 36% encontra-se assilvestrado, nele tendo sido abandonados os esforços de cultivo.²

Apesar de mais de um terço do território nacional não se encontrar dedicado à produção, ainda assim nos restantes troços produtivos as fileiras que compõem o sector florestal (floresta, madeira e cortiça, mobiliário, papel e pasta) contribuíam em 2010 com 3.7 mil milhões de euros para o Valor Acrescentado Bruto da economia portuguesa, totalizando 2,27% do Produto Interno Bruto do país. Este sector é também um dos que mais contribuem para a diminuir o défice da balança comercial, posto que as suas exportações largamente compensam as importações. Dado o facto de a procura de produtos florestais a nível mundial largamente exceder a oferta, o sector florestal português poderia expandir-se confiando no fácil escoamento dos bens que vende.

Perante estes números, resulta evidente que um dos grandes desígnios da política sectorial da floresta deveria ser o aumento da superfície dedicada à silvicultura, florestando-se a enorme extensão de terrenos incultos e gerindo produtivamente as florestas ao abandono. Essa ambição, porém, colide com a opção de abandono do cultivo tomada pelos proprietários das terras – decisão essa que se respalda do direito real de cada um dar à sua propriedade o fim que entenda.

Sucede que embora o abandono do cultivo do solo rústico goze de um certo respaldo legal, não é, todavia, uma decisão inconsequente do ponto de vista da segurança de pessoas e de bens. Se um terreno em espaços silvestres for deixado ao abandono naquelas regiões do globo onde ocorre precipitação durante todos os meses do ano, a dinâmica ecológica tende a restaurar espontaneamente a vegetação arbórea, sem que aumente a probabilidade de incêndio: é o que sucede por exemplo nos bosques tropicais chuvosos da zona equatorial, ou nos bosques temperados húmidos do noroeste europeu. Em contrapartida, na região mediterrânica onde Portugal se situa o abandono do solo rústico cria oportunidade para num primeiro instante se regenerar vegetação arbustiva dita pirófila (isto é, atreita ao fogo, como as estevas, os tojos e as urzes), a qual pela sua elevada inflama-

² Para uma análise detalhada das questões cadastrais, incluindo estatísticas, vide Sarmiento Beires (2013), *O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

bilidade aumenta o risco de deflagração e propagação do fogo sobretudo durante os verões quentes e secos típicos da bacia do mar Mediterrâneo. Por consequência, abandonar um terreno implica onerar o interesse público com o aumento das externalidades ambientais e económicas inerentes aos incêndios. O abandono tem custos.

Entre 2000 e 2015, a média de área rústica ardida foi de 127 mil hectares por ano, dos quais cerca de metade se encontrava recoberta apenas por matos. A maioria das deflagrações tiveram origem em terrenos ao abandono, mas à medida que progrediram puseram em risco explorações agrícolas e silvícolas. Os custos da prevenção e combate a incêndios foram da ordem dos 95 milhões de euros por ano. Os prejuízos diretos causados pelos fogos alcançaram os 150 milhões de euros por ano, aos quais acrescentaram custos de oportunidade de 750 milhões de euros anuais resultantes da perda de matéria-prima para o sector industrial português (com Valor Acrescentado Nacional da ordem dos 80%)³.

Resulta deste cômputo a conclusão que Portugal perde direta ou indiretamente em incêndios florestais perto de mil milhões de euros por ano, sendo plausível colocar a hipótese de mais de metade desse valor constituir externalidades diretas ou indiretas do abandono a que foi votado mais de um terço do território nacional.

Esta situação calamitosa é tanto mais surpreendente quando se constata que segundo uma ótica estritamente silvícola existem condições ecológicas e económicas suficientemente favoráveis não só para se reduzir as áreas ardidas, como também para alargar as extensões cultivadas e aumentar o rendimento económico do sector florestal – desde que o solo derrelictado passe a estar sujeito a uma gestão produtiva. O busílis deste problema é a questão fundiária.

A Questão Fundiária

Devido à lentidão própria da produção lenhosa e ao baixo retorno financeiro por unidade de área, as explorações florestais são por natureza investimentos capital-extensivos tanto em termos de espaço como de tempo. Para serem viáveis, requerem unidades de gestão que possam aceder a

³ Valores extraídos do *Manifesto pela Floresta contra a Crise (II)*, subscrito em 2012 por, entre outros, representantes da **Associação para a Competitividade da Fileira Florestal** e da **Forestis – Associação Florestal de Portugal**.

vastas extensões de solo (na ordem das centenas ou milhar de hectares), e beneficiar de condições financeiras que permitam aceder a capital a baixas taxas de juro durante largos intervalos de tempo.

No momento que vivemos – 2017 – os mercados financeiros oferecem crédito às taxas de juro mais baixas que jamais se verificaram no registo histórico, de modo que o acesso ao capital não é em si mesmo impedimento aos investimentos florestais. A abundância de subsídios e apoios ao sector florestal também favorece iniciativas neste sector, assim haja essa intenção.

Se do ponto de vista do fator económico **capital** se vive sob um cenário sobremaneira favorável aos empresários florestais, o mesmo não se pode dizer do fator **terra**. Aceder, por arrendamento ou por compra, a um mínimo de centenas de hectares necessários à constituição de uma unidade de exploração florestal viável é obstáculo quase insuperável naquelas regiões de Portugal onde a paisagem acusa o abandono generalizado do cultivo da terra – particularmente na região centro.

Uma parte significativa deste abandono resulta da evolução tecnológica, económica e social do último século. Na maioria dos países desenvolvidos entre os quais Portugal se encontra, a industrialização e a terciarização da economia ao longo do século XX permitiu à maioria dos camponeses trocar a agricultura de subsistência nas regiões rurais por empregos melhor remunerados nos espaços urbanos. A “revolução verde” da agronomia – graças sobretudo aos adubos de síntese desenvolvidos por Fritz Haber (1868-1944) e ao melhoramento vegetal apurado por Norman Borlaug (1914-2009) – permitiu grandes aumentos de produtividade vegetal por unidade de área suficientes para cingir a atividade agrícola aos terrenos melhor localizados e de cultivo mais eficiente. Estes fenómenos criaram a base para se iniciar a partir da década de 1970 a chamada “transição florestal”: a contração da área agricultada e a sua paulatina substituição por floresta ou por matos. Os terrenos marginais para a agronomia moderna – sobretudo os solos esqueléticos ou arenosos com pouca irrigação natural – foram os primeiros a serem abandonados pela agricultura, mas nem sempre foram reaproveitados pela silvicultura.

Para a transição florestal propiciar a expansão dos empreendimentos silvícolas seria, contudo, necessário que cada um destes reunisse sob a mesma gestão, como se disse, centenas ou milhar de hectares dedicados a uma exploração coordenada. Sucede, porém, que a propriedade rústica em Portugal se encontra fragmentada em prédios cuja dimensão indivi-

dual é manifestamente insuficiente para assegurar a viabilidade de empreendimentos desta natureza. Em 14 dos 18 distritos do continente onde a propriedade é mais fracionada, a área média dos prédios rústicos é de 0,57 hectares. Nos restantes 4 distritos a área média é de 10,85 hectares. E se o panorama atual é de extrema fragmentação da propriedade, as perspectivas futuras são de agravamento deste fenómeno dado o processo inelutável de falecimento dos proprietários e da sucessão nas suas heranças.

As normas sucessórias em vigor no que hoje é o território português têm variado muito ao longo da História, e em certa medida demonstram a dificuldade de criar um Direito Sucessório que seja simultaneamente justo para com os herdeiros sem deixar de ser economicamente eficiente do ponto de vista da gestão fundiária. Neste último aspeto, o problema reside em evitar por um lado o excessivo fracionamento da propriedade caso haja partilhas de imóveis, e por outro a extrema concentração da propriedade caso não as haja.

Durante o período de ocupação romana, o Direito e os Costumes latinos tendiam a concentrar as heranças no sucessor masculino primogénito, de modo a concentrar a propriedade num só herdeiro e a reduzir a fragmentação das explorações agrícolas, resultando daí a constituição de vastos latifúndios, cuja excessiva extensão gerou ineficiência e injustiça económicas. Com a queda do Império Romano e a entrada em vigor do direito visigótico, as normas sucessórias alteraram-se no sentido da partilha equitativa do legado entre todos herdeiros, sendo ambos os sexos tratados igualmente; das sucessivas partilhas resultou o estado de extrema fragmentação da propriedade em finais da Idade Média, também ela causadora de ineficiência económica. Com a entrada em vigor das Ordenações Filipinas de 1603, instituiu-se a figura jurídica do morgadio, a qual nos dois séculos seguintes inverteu o processo de fragmentação da propriedade, reconcentrando-a nos herdeiros primogénitos – os morgados. Dois séculos depois, os problemas dos latifúndios entretanto gerados motivaram a abolição dos morgadios por Mouzinho da Silveira em 1832. Retomou-se o processo de fragmentação da propriedade por partilhas de heranças até se atingir um tal extremo que em 1929 o Governo português instituiu o princípio da indivisibilidade das **unidades de cultura** – superfícies mínimas de um prédio rústico, abaixo das quais não pode haver subsequente fracionamento da propriedade. Em 2017 as **unidades de cultura** encontram-se fixadas entre 0,5 e 7,5 hectares, consoante a localização e as condições hidrológicas de cada prédio.

Desde 1929 até aos nossos dias o instituto das **unidades de cultura** e as políticas de emparcelamento do solo rústico têm sido os modos pelos quais os sucessivos governos procuram solucionar o problema do excessivo fracionamento. Fora dos perímetros de rega, porém, o emparcelamento de iniciativa pública tem sido praticamente inexistente, pesem embora as sucessivas normativas legais em seu favor. A *Lei de Bases da Política Florestal* (Lei nº 33/96, de 17 de agosto) contempla, no seu artigo 8º, a reestruturação fundiária das explorações florestais; ainda que dispusesse para isso de instrumentos administrativos e financeiros, não tem sido bem sucedida. A já referida *Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos* também dedica ao tema o seu artigo 9º, embora sem o regulamentar.

Independentemente destas medidas, no entanto, as normas em vigor de Direito das Sucessões continuam a operar em sentido contrário e não têm permitido conter a fragmentação virtual da propriedade rústica, pois permitem a multiplicação dos putativos titulares mesmo enquanto os prédios se mantêm indivisos por força da “unidade de cultura”. O direito sucessório português permite que a partilha de uma herança permaneça indefinidamente por realizar. Falecido o primeiro titular de um prédio, as gerações subsequentes podem mantê-la indivisa mesmo enquanto a reprodução vai alargando o número de sucessíveis. Desse modo, é ocorrência habitual um prédio rústico com uma área idêntica à **unidade de cultura** ser **herança indivisa** de diversos sucessores, cujo número vai aumentando com a passagem do tempo⁴.

Em suma: seja pelo fracionamento efetivo da propriedade, seja pelo fracionamento virtual em heranças indivisas, o processo inexorável de fragmentação e dispersão da titularidade dos prédios rústicos constitui um sério problema estrutural que incentiva o abandono do cultivo – particularmente nas regiões onde as condições de solo e de clima desaconselham a agricultura e apenas são favoráveis à silvicultura.

Acresce a este problema a questão das **heranças jacentes** – patrimónios hereditários para cuja sucessão ainda nenhuns herdeiros se habilitaram. Caso se demonstre judicialmente a inexistência de sucessíveis legítimos, estas heranças são declaradas vagas para o Estado. Somente a atualização do sistema de cadastro da propriedade permitirá aferir a quantidade de prédios nesta situação.

⁴ cf. Cristina Araújo Dias (2016): *Lições de Direito das Sucessões*, Almedina.

Quer um prédio esteja sob a alçada do proprietário vivente, quer esteja sob a condição de **herança indivisa** gerida por um cabeça-de-casal, ou quer ainda esteja no estado de herança jacente, assistem sempre ao seu titular efetivo ou putativo a plenitude dos direitos reais de usar, de usufruir, ou de abandonar o imóvel se assim o entender. Sucede que no Direito português a propriedade de bens imóveis é perpétua e não se pode considerar extinta pelo abandono (ao contrário do que sucede com os bens móveis), a menos que, entretanto, sobrevenha a usucapião por parte de terceiros.

Resulta desta situação o facto de a sinergia entre os direitos sucessórios e os direitos reais estipulados pela legislação portuguesa não apenas favorecer a fragmentação da propriedade imobiliária ao ponto de inviabilizar o seu aproveitamento económico, como ainda proteger o abandono que decorre daquela inviabilização. Mais de um terço do território enferma desta patologia.

Porém, tal como foi dito acima, a decisão de abandonar um prédio rústico afeta não apenas o património do respetivo titular, mas também o dos vizinhos. A proximidade entre prédios pode conduzir ao choque entre os interesses dos respetivos proprietários, na medida em que o estado de incultura de um terreno agrava o risco de nele deflagrarem pragas, doenças e incêndios suscetíveis de lesar os bens situados nos imóveis adjacentes de propriedade alheia. Por este motivo, a potestade de abandonar tem limites subjetivos: assiste a cada titular o direito negativo de recusar ao vizinho opções de gestão do património suscetíveis de impedir o aproveitamento efetivo do seu. O exercício ou não deste direito negativo poderá ser causa maior de conflitos entre proprietários de imóveis contíguos.

Uma solução de natureza fiscal para este imbróglio poderia ser rever a tributação do património de modo a desincentivar o abandono, onerando sobre os proprietários os encargos da prevenção e combate a incêndios. Tal ainda está longe de ser a prática.

Em 2016, os 8,4 milhões de hectares de solos rústicos encontrados no nosso país estavam repartidos em 11,6 milhões de prédios rústicos. Os titulares destas propriedades eram 2,9 milhões e contribuíram 7,6 milhões para o erário sob a forma de IMI. Ou seja, os contributos foram em média de 0,66 € por prédio, ou 0,91 € por hectare, ou 2,52 € por proprietário. Se se atender ao facto de 3 milhões de prédios rústicos estarem isentos de

tributação, então a média ponderada entre os efetivamente tributados é de 0,88 € por prédio⁵.

No mesmo ano de 2016 a despesa pública em prevenção e combate a incêndios florestais alçou-se a 95,2 milhões de euros, ou seja 11,3 € por hectare. Se aos donos dos imóveis rústicos tivesse competido sustentar esta despesa, o seu contributo anual teria sido de 31,9 € por proprietário.

Alternativas para o Ordenamento Futuro do Território e da Floresta

Perante o panorama traçado acima importaria questionar-se se é possível, fazer evoluir o quadro legal do ordenamento do território propriamente dito de modo a articulá-lo com outras normativas que até agora lhe são alheias – designadamente em matérias de Direito Fiscal, Direito Sucessório e Direitos Reais.

Desde logo os **Direitos Reais** constituem o mais sólido núcleo de normativas com os quais o Ordenamento do Território tem de lidar, sendo além disso assunto de extrema delicadeza política, social e mesmo psicológica: sobre a propriedade da terra recaem enormes e por vezes contraditórias expectativas. Desde as reformas legislativas de 1834 até à Constituição da República Portuguesa hoje em vigor, o Direito nacional defende como um princípio inviolável a propriedade livre e individual, coincidente com a fórmula romana “plena in re potestas” – de potestade plena do proprietário sobre coisa sua⁶. Sendo assim, torna-se difícil fazer aceitar a este último normativas supervenientes que em nome do interesse de terceiros imponham uma redução nos seus direitos de usar e usufruir o que é seu. E no entanto, o direito de votar um terreno ao abandono colide tanto com os interesses particulares dos vizinhos (que assim veem aumentar o risco de perder os seus bens por via de incêndios e pragas) como com o interesse público que suporta as externalidades daí resultantes (custos de oportunidade económica, custos de prevenção e combate a incêndios, &c).

Para tornar o ordenamento do território eficaz do ponto de vista florestal é necessário que os instrumentos de gestão territorial em geral, e os PDM em especial (dado serem os únicos a vincular os particulares), possam definir um uso silvícola básico e obrigatório dos espaços rústicos, sempre que esse espaço não esteja já sob utilização agrícola.

⁵ Fonte: Estatísticas Públicas de Liquidação de Imposto Municipal sobre Imóveis Transferências para Municípios.

⁶ cf. Álvaro Moreira & Carlos Fraga (1971): *Direitos Reais*. Almedina.

Para reduzir o perigo de incêndio é imperioso que cada troço do território português hoje ao abandono passe a ser integrado numa unidade de gestão que o explore de tal modo que se reduza a acumulação de combustíveis. A produção de madeira em alto-fuste, de cortiça, de castanhas ou nozes; a silvopastorícia, o montado; a extração de biocombustíveis arbustivos – qualquer um destes usos, desde que gerido sobre largas extensões territoriais, contribui simultaneamente para a segurança pública e para a economia nacional. E para este objetivo se concretizar é necessário que os proprietários não exerçam o *direito ao abandono*, mas antes se tornem gestores proactivos dos seus prédios, ou se associem a quem o faça, ou os arrendem a quem a isso esteja disposto, ou os vendam a quem queira investir no empreendedorismo florestal.

O **Direito das Sucessões** também poderia ser melhorado de modo a servir aos objetivos do ordenamento do território – e para isso deveriam ser agilizados os processos de habilitação de herdeiros e de resolução de partilhas. Falta à Lei portuguesa estipular um limite de tempo após o qual uma herança jacente seja declarada vaga em favor do Estado, sendo o processo de reconhecimento judicial da inexistência de herdeiros iniciado automaticamente um certo número de anos após o falecimento do *de cuius*. Seria também de todo desejável pôr cobro ao crescente fracionamento virtual das heranças indivisas de prédios com áreas equivalentes às unidades de cultura, exigindo a conclusão das partilhas entregando o imóvel ou a um sucessor singular (havendo lugar a contrapartidas monetárias aos demais herdeiros), ou a uma pessoa coletiva legalmente constituída como empresa ou associação.

Finalmente o **Direito Fiscal** poderia ser chamado a articular-se com a missão do Ordenamento do Território, transcendendo a sua função meramente reditícia e ganhando também funções de disciplinadora dos usos do solo. De facto, até à data a tributação do património realizada sob a forma de **Imposto Municipal sobre Imóveis** tem tido essencialmente por meta a coleta de receitas em favor do Erário. Este tributo poderia, no entanto, ser convertido num dos mais eficazes instrumentos de ordenamento do território se o **Valor Patrimonial Tributário** (VPT) de cada prédio rústico fosse determinado em função do zonamento dos usos potenciais nele permitidos segundo os *PDM*. Diga-se de passagem, que a criação de tal quadro fiscal encontra-se implícita no artigo 103º da *Lei de Bases Gerais das Políticas de Solo e do Ordenamento do Território*, mas ainda sem perspectivas

de ser concretizada. Dessa forma desincentivar-se-ia por via fiscal o abandono e beneficiar-se-ia o cultivo.

Em sentido contrário aponta atualmente o capítulo V do *Código do Imposto Municipal sobre Imóveis* (CIMI), considerando que a avaliação do valor patrimonial tributário dos prédios rústicos deve ser feita apenas em função do rendimento em abstrato, não especificando se se trata de potencial ou atual. Na realidade, esta formulação ambígua leva a que o solo em estado de abandono (e, portanto, sem rendimentos atuais) possa ser desonerado de imposto, ao passo que o solo em exploração agroflorestal pode ver a sua tua tributação agravada.

Seria mais justo fiscalmente e mais economicamente eficiente que o CIMI deixasse de calcular o VPT de um imóvel em função de um **coeficiente de localização** determinado apenas pela Autoridade Tributária, e passasse a estimá-lo tendo em consideração a *Planta de Ordenamento* do Plano Diretor Municipal. Daqui resulta também que estas *Plantas* carecem de ser redesenhadas tendo em conta o melhor aproveitamento possível do solo rústico, e também passem a apresentar estimativas de valor financeiro dos terrenos dada a sua mais elevada aptidão agroflorestal. Qualquer que fosse o montante coletável apurado, contudo, seria desejável que o cômputo tivesse em conta as despesas públicas associadas à prevenção e combate a incêndios, transferindo o mais possível para o proprietário absentista os encargos destas operações⁷.

Em síntese, os argumentos agora expostos sugerem três conclusões: a primeira, que o principal desafio do ordenamento do território em matéria de florestas é reduzir os danos causados pelo abandono de mais de um terço do solo rústico português, afetando-o à gestão proactiva da produção agroflorestal; segunda, que o quadro jurídico da fiscalidade, da propriedade e das sucessões tende a agravar fortemente o problema; terceira, que para executar a sua missão de ordenar o território a Administração Pública portuguesa necessita de dotar a sua Política de Solos de eficácia tributária.

⁷ Sobre este tópico cf. também Sérgio Vasques (2006): *A Fiscalidade da Floresta Portuguesa*, in *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, Coimbra Editora.

A experiência do concelho de Mação: saber adquirido e propostas para o futuro

ANTÓNIO LOURO*

O concelho de Mação, à semelhança de grande parte da região envolvente, e à semelhança de muitas outras no País, sofreu uma transformação radical na sua paisagem, no passado recente.

O completo desaparecimento do sistema agro-silvo-pastoril existente, que viabilizou a existência de aproximadamente 21000 habitantes na década de 50, no concelho de Mação, caracterizava-se pela utilização intensiva de todas as terras com viabilidade para a agricultura (com destaque para olivicultura, os cereais e as culturas hortícolas) e apenas às áreas marginais, de maior declive, era dado um uso florestal. Efetivamente o modo de vida das populações baseava-se nas atividades agrícola e pastoril, com uma utilização intensiva dos matos, de modo a reforçar a fertilidade das terras e outros usos.

Ao contrário do que aconteceu noutras regiões do país, aqui, os agricultores que naturalmente foram envelhecendo e desaparecendo não foram substituídos por novas gerações. As poucas terras, e ainda assim divididas em inúmeras parcelas, que viabilizavam as pequenas explorações agrícolas e pecuárias familiares na década de 50, quando passadas às gerações seguintes não eram, de modo algum, suficientes para garantir a continuação desse modo de vida, tendo em conta os padrões de qualidade de vida exigidos pelas novas gerações.

* Vice-Presidente da Câmara Municipal de Mação.

As novas gerações procuraram novas formas de subsistência económica recorrendo à saída do território para o resto do País, para a Europa e para o Mundo. No entanto, apesar de viverem fora deste território, continuaram naturalmente a herdar a terra e a passá-la aos seus herdeiros. A maioria dos que continuaram a habitar no território de Mação foram obrigados a encontrar formas de subsistência fora da atividade agrícola, mantendo, no entanto, muitos deles uma pequena atividade agrícola complementar. Passamos assim, de um território onde subsistiam cerca de 21.000 pessoas nos anos 50 quase exclusivamente através das atividades agrícolas e pecuárias para uma situação atual em que apesar de residirem ainda no concelho cerca de 7.000 pessoas, não existem 5 famílias sequer que vivam exclusivamente dos rendimentos dessas atividades. Verificam-se atualmente as consequências do colapso de todo um sistema agro-silvo-pastoril que existiu durante séculos em equilíbrio neste território.

Quando se analisa com um pouco mais de atenção, percebemos que a ação individual dos proprietários parece sempre acertada e justificada por critérios racionais de cariz económico:

- O abandono massivo do campo, das atividades agrícolas e da pastorícia em virtude da baixa rentabilidade económica e a procura de melhores oportunidades na emigração e nas áreas urbanas;
- A florestação das áreas deixadas abandonadas pela diminuição da atividade agrícola, que antes serviam de compartimentação às áreas florestais, a florestação dos espaços ocupados por matos e pastagens, a grande apetência por espécies florestais de crescimento rápido, o aparente “abandono” da gestão das áreas florestais de baixa produtividade.

No entanto, o resultado deste somatório de decisões individuais, extremamente acertadas por parte dos proprietários, quando analisadas à escala da paisagem revelam efetivamente a sua verdadeira insustentabilidade e reais consequências. Com a diminuição constante das atividades agrícolas e o desaparecimento dos milhares de animais existentes, foram deixadas ao abandono extensas áreas de terra que naturalmente a floresta invadiu.

Muitos optaram pela plantação de eucaliptos acelerando o processo, mas em grande parte do território, o mero abandono da exploração agrícola e do pastoreio e a proximidade de áreas ocupadas por pinheiro bravo, levou a que, sem qualquer intervenção humana, se estabelecessem novos

povoamentos de pinheiro. Todo este processo deu origem a uma “nova paisagem” caracterizada por enormes extensões, contínuas, de povoamentos florestais, constituídos basicamente por duas novas espécies, o pinheiro e o eucalipto. Segundo os relatos dos finais do século XIX em que a região é conhecida como “a charneca”, os povoamentos de pinheiro eram muito reduzidos, encontravam-se apenas em algumas áreas mais montanhosas e afastadas das povoações. À medida que as terras, mais pobres (destinadas ao pastoreio e produção de cereais, especialmente centeio), eram abandonadas, foram gradualmente semeados os pinheiros. A plantação de eucaliptos inicia-se nos anos 50 e desde então tem vindo num crescendo contínuo.

Temos hoje uma “nova paisagem” que apresenta uma enorme carga de biomassa e é constituída basicamente por duas espécies florestais de enorme combustibilidade tendo desaparecido quase completamente as áreas agrícolas que no passado criavam uma compartimentação natural da paisagem.

A verdade é que por inépcia e falta de atenção, possibilitamos que se fosse consolidando nas últimas décadas, em grande parte do nosso território, uma paisagem que não é minimamente sustentável num clima como o nosso. Como o tempo tem vindo a demonstrar, estão criadas, e têm vindo a ser agravadas, as condições ideais para a ocorrência de grandes incêndios florestais.

Em 2003, o Concelho de Mação foi fustigado por uma série catastrófica de graves incêndios florestais em que, o somatório das áreas ardidadas, atingiu os 22.000 hectares, correspondendo a praticamente 50% do Concelho. A tragédia atingiu tais proporções que foi considerada “calamidade pública”, assumindo os seus efeitos uma maior gravidade se tivermos em conta que no Concelho de Mação o fenómeno dos grandes incêndios que se iniciara nos anos 80 se tinha repetido em 1991, 1995 e 1998. Adicionando as áreas ardidadas nestes anos às de 2003 obtém-se, como constatação óbvia, o quase desaparecimento da floresta com valor económico do território do Concelho.

Mas a natureza segue naturalmente o seu curso e as áreas atingidas pelos incêndios apresentam rapidamente uma enorme regeneração, completamente desordenada, que apresenta um risco de incêndio ainda maior. Estamos perante um ciclo de que apenas sairemos se formos capazes de o quebrar. Efetivamente, apesar do reforço contínuo, dos sistemas nacionais e locais de vigilância e combate aos incêndios é cada vez mais evidente a

insustentabilidade do caminho percorrido e o falhanço completo da estratégia de controlo da situação através do combate aos incêndios.

As cargas combustíveis acumuladas são de tal ordem que qualquer incêndio nascente tem elevadas probabilidades de rapidamente encontrar enormes quantidades de combustível que tornam o seu controle cada vez mais difícil na sua fase inicial. Não sendo controlado na sua fase inicial, o incêndio rapidamente ganha uma enorme dimensão, apresentando muitas vezes frentes com dezenas de quilómetros de extensão. Estes incêndios pelas suas características são virtualmente incontroláveis e a inviabilidade do seu combate é muitas vezes disfarçada pela necessidade de proteger as populações e as suas habitações.

A sua recorrência coloca totalmente em causa a viabilidade da exploração florestal enquanto atividade económica. Em Mação, como em muitas zonas da região e do País, após os primeiros fogos instalou-se um ciclo em que a cada 10/15 anos o território volta a ser percorrido novamente por incêndios devastadores. Esta situação leva a que muitos proprietários não obtenham qualquer rendimento das suas propriedades há 30 ou 40 anos. Apenas os proprietários de áreas de eucalipto têm conseguido, ainda assim, algum retorno.

O fogo é um elemento natural na paisagem, sempre existiu e sempre existirá. No entanto, os ciclos cada vez mais curtos que os grandes incêndios florestais atualmente apresentam ameaçam inviabilizar por completo a exploração florestal do Pinheiro bravo, e até do Eucalipto. O tempo decorrido entre cada incêndio tem permitido recompor a base de sementes de pinheiro e matos, o que permitirá a continuação do ciclo.

Face a esta catastrófica situação, torna-se evidente a necessidade de um reordenamento destes territórios; necessitamos urgentemente de:

- Retirar e valorizar o excesso de biomassa existente que apenas contribui atualmente para maximizar o risco de incêndio;
- Diminuir a área florestal dos mais de 90% para provavelmente, uns mais seguros 70%;
- Compartimentar os blocos de áreas florestais com outras culturas de menor risco de incêndio;
- Voltar a introduzir no sistema milhares de cabras e ovelhas que ajudavam no passado a controlar o excesso de biomassa e ainda criavam valor;

- Encontrar solução para milhares de pequenas plantações de eucalipto que já superaram o 6º e 7º corte, que apresentam atualmente uma produtividade muito baixa e se apresentam semiabandonados;
- Ordenar muitos milhares de hectares de regeneração natural de pinheiro em que após os incêndios nasceram mais de 70 000 árvores por hectare e selecionar apenas as cerca de 2000 árvores que viabilizarão um povoamento com futuro;
- Construir uma rede de faixas de gestão de combustíveis que permita controlar melhor os incêndios que forem ocorrendo;
- Criar uma rede de aceiros de menor dimensão que compartimente interiormente as grandes manchas florestais;
- Melhorar e manter uma rede de caminhos florestais e outras infraestruturas necessárias à exploração florestal e essenciais à defesa da floresta;
- Controlar a grave disseminação de espécies invasoras, nomeadamente de háquea-picante e acácias que dominam já largas centenas de hectares;
- Diversificar as espécies atuais, valorizar a regeneração de sobreiros existente e testar outras menos combustíveis;
- Promover ganhos de escala da atividade agrícola que viabilizem algumas culturas nas quais temos tradição como o olival, a vinha o medronho ou produção de limão.

Importa, no entanto, salientar que os 41.000 hectares do concelho se encontram divididos em cerca de 80.000 prédios rústicos distintos, que pertencem legitimamente a mais de 25.000 proprietários que se encontram espalhado pelo país e pelo mundo. E que muitos destes prédios pertencem a vários proprietários em regime de compropriedade pois existem muitas partilhas por fazer. Salienta-se, no entanto, o facto de atualmente a maior parte da terra, aproximadamente 75%, se encontrar na posse de proprietários de idade avançada, ou dos seus descendentes sem qualquer ligação às atividades agrícolas e não residentes no território, pelo que se levanta uma questão, a de quem serão os atores efetivos das mudanças que se impõem?

A mobilização dos proprietários individualmente para a realização das intervenções necessárias será morosa e condenada ao insucesso se individualizada do ponto de vista da ação. Facilmente se depreende que nos encontramos perante um enorme desafio, e que o caos instalado na pai-

sagem é efetivamente a primeira consequência do colapso de toda uma estrutura socioeconómica e demográfica que simplesmente desapareceu. No fulcro da problemática dos grandes incêndios florestais encontram-se pois as profundas alterações sociológicas e económicas que sofreram estes territórios e que aparentemente a própria sociedade ainda não interiorizou.

A “Aldeia” e os “Agricultores” que nela habitavam foram durante séculos a “ferramenta de gestão” destes territórios. Atualmente a “Aldeia” continua no mesmo local de sempre, mas grande parte das casas estão vazias e os agricultores desapareceram dos campos. Ainda vive gente nas aldeias, muitos são idosos, e os poucos jovens têm quase sempre a sua principal atividade económica fora da agricultura. Para que se verifique uma mudança efetiva da presente situação, necessitamos de uma “nova ferramenta de gestão”, que em termos de ação substitua a ação desempenhada no passado pela “Aldeia” e pelo “Agricultor”.

O ano de 2003, pela extraordinária área atingida pelos incêndios florestais, cerca de 400.000 ha, provocou uma enorme discussão e permitiu que o País evoluísse consideravelmente no sentido positivo. Efetivamente, da discussão emergiram de forma muito clara os conceitos de “Escala” “Ordenamento”, “Gestão” como fatores basilares para as ações de mitigação do problema. Significativa foi também a perceção que começou a disseminar-se de que não conseguiremos de modo algum controlar a situação calamitosa em que nos encontramos, apenas com recurso a estratégias baseadas no combate aos incêndios. Para além dessa constatação, podemos sem sombra de dúvida afirmar que as medidas de apoio ao sector não têm contribuído para atenuar sequer o problema.

Sendo a estrutura minifundiária da propriedade uma das características marcantes dos territórios mais atingidos pelos grandes incêndios florestais, procuraram-se soluções que mitigassem o seu impacto, nomeadamente através da criação das ZIFs – Zonas de Intervenção Florestal. Pretendia-se que estas novas entidades com capacidade agregadora dos proprietários e com “Escala” adequada conseguisse implementar os conceitos de “Ordenamento” e contribuir para a melhoria da “Gestão” efetiva das áreas florestais, especialmente nas áreas de minifúndio.

Apesar da fragilidade jurídica das ZIF, foi através delas que se deram os primeiros passos no sentido positivo. A diversidade de atores no território, onde continuam a existir proprietários com capacidade de gerir ati-

vamente o seu património, a par de um número extremamente elevado de proprietários que necessitam de formas de apoio mais robustas.

A título de exemplo, vale a pena partilhar um caso concreto, Aldeia de Eiras: os proprietários desta aldeia, com o apoio da Aflomação – Associação Florestal do Concelho de Mação, concluíram o processo da constituição de uma ZIF com 1047 hectares, onde foi possível obter a adesão de mais de 50% dos proprietários. Este território foi percorrido na sua totalidade por dois incêndios de grandes dimensões em 1991 e 2003. No entanto, ao longo do processo de constituição foi possível apurar dados fidedignos sobre a realidade demográfica e social daquela comunidade. A área de influência da aldeia são 1047 hectares, repartidos em 1542 propriedades rústicas, que pertencem a 515 proprietários distintos. A área média das propriedades é de 0,7 hectares.

Nada disto seria dramático se na aldeia que tem casas para mais de 350 habitantes, não residissem atualmente apenas 50 pessoas, que serão proprietários efetivos de menos de 10% das terras. E quando analisada a estrutura etária dos residentes, observa-se que mais de 75% tem mais de 65 anos. Impõe-se uma pergunta, quem e como, irá fazer a gestão das áreas florestais.

A ZIF terá um papel de extrema importância a desempenhar, pois funcionando num registo de “gestora de condomínio” será o local apropriado onde todos os proprietários poderão partilhar as decisões de gestão sobre as matérias de interesse comum, nomeadamente o planeamento e execução das infraestruturas de defesa contra incêndios, faixas de baixa densidade combustível, caminhos, aceiros e sistemas de vigilância. Sabemos, no entanto, que de pouco servirá o facto das áreas comuns se encontrarem bem geridas, se tal não for acompanhado, da melhoria efetiva da gestão das propriedades envolventes. Em Mação, no entanto, esse papel de “gestor do condomínio” já havia sido desempenhado nas duas décadas anteriores pelo Município que, desempenhando extraordinariamente bem esse papel havia criado uma rede de caminhos e pontos de água exemplar, uma rede de comunicações via rádio, tendo inclusivamente conseguido, executar projetos de plantação e limpeza de matos através da figura das “Áreas Agrupadas”, reunindo centenas de proprietários em projetos de centenas de hectares.

Os incêndios de 2003 haviam, no entanto, de demonstrar que apesar da necessidade de todas essas ações, elas eram claramente insuficientes para conter o problema.

Considerando que a propriedade média em Mação apresenta uma área de cerca 0,5 ha e que os proprietários de cerca de 75% das propriedades se encontram ausentes do território, consideramos que não é exetável que a esmagadora maioria destes proprietários inicie agora uma mudança de atuação, realizando investimentos que pela sua escala não apresentam racionalidade económica. Consideramos, no entanto, ser viável a adesão destes proprietários a novas formas de gestão, em que respeitando todos os direitos associados à propriedade da terra pelos seus proprietários seja realizada uma “gestão conjunta” da sua propriedade com as dos seus vizinhos e familiares.

Entendemos ser possível realizar uma gestão conjunta das inúmeras propriedades na envolvente de uma aldeia (agora abandonadas), de forma organizada, partilhando custos e proveitos e desenvolvendo as atividades necessárias sem que seja necessária a intervenção direta dos proprietários. A figura que consideramos mais adequada é a da Sociedade de Gestão Territorial a que chamamos “Empresas de Aldeia” em que os proprietários das pequenas parcelas adquirem direitos proporcionais ao seu património de terra, e valor das culturas nelas instaladas, através da realização de contratos de cedência do direito de superfície a entidades das quais são eles próprios associados.

Queremos que a posse da terra continue na mão dos naturais deste território e dos seus descendentes, a continuação desta ligação é de importância vital para a manutenção da vitalidade das centenas de aldeias dispersas pelo território e para a viabilidade do próprio concelho. Será assim possível partilhar entre todos os aderentes as receitas provenientes da plantação de eucaliptos, o risco da aposta no pinheiro bravo, ou a longa espera pelos rendimentos resultantes da plantação de sobreiros e carvalhos.

Para a sustentabilidade de um projeto desta natureza são igualmente fundamentais os terrenos onde será explorado o eucalipto ou aqueles onde se construirão aceiros e faixas de gestão de combustíveis que irão produzir a “segurança” necessária ao sucesso do investimento. Pelo que o retorno para os proprietários não estará ligado diretamente ao que se encontra a ser produzido na sua propriedade. Poderemos encarar o território numa escala que permita realizar ações de planeamento de uma nova paisagem, similar à que tínhamos há algumas décadas, que conduzam a criação de territórios com verdadeira sustentabilidade ambiental e económica. Todo este processo ganha maior urgência quando olhado à luz das alterações climáticas.

A Floresta é caracterizada por ciclos de cultura longos, e estando criada uma organização com estas características será de todo o interesse a exploração de outras atividades, tais como a olivicultura, a pastorícia (viabilizando o retorno dos rebanhos comunitários), a apicultura, os cogumelos e a caça, entre outras.

A sustentabilidade financeira na fase inicial constituirá um enorme desafio, pelo que o apoio das Associações de Produtores Florestais, enquanto centros de recursos técnicos, poderão desempenhar um papel fulcral para o seu sucesso.

A escala proposta é a mesma da ZIF, pois a construção desta figura corresponde apenas ao aprofundamento e materialização dos seus objetivos, pelo que em termos de escala estas entidades devem também elas apresentar áreas significativas. Em territórios onde já existem ZIF muito grandes, nada impede que coexistam várias sociedades.

Como em todos os investimentos, a captação de meios financeiros é fundamental para viabilizar o arranque destas “empresas”. Ainda que parte dos proprietários até possam fazer participações em capital e considerando a captação de todas as ajudas comunitárias disponíveis, poderá ainda ser vantajoso permitir a entrada de novos associados através de participações com capital. Para que tal seja possível é essencial dispor de uma figura juridicamente robusta e transparente em termos formais e legais.

Num momento em que muito se discute o papel a desempenhar pelos municípios em toda a problemática dos incêndios, consideramos que é na criação de Fundos Municipais de Investimento Imobiliário de cariz municipal, e através da participação destes Fundos no capital das “Empresas de Aldeia” – Sociedades de Gestão Territorial, que poderão efetivamente desempenhar um papel crucial ao alavancar um processo que permitirá criar riqueza e sustentabilidade nos seus territórios. Não será com toda a certeza a capacidade financeira própria dos municípios suficiente para o nível de investimento que necessitamos. No entanto, o veículo criado pelo Município poderá permitir a captação de outros investidores externos.

Outro papel a desempenhar pelos municípios ao associar-se às “Empresas de Aldeia” é o facto de aportarem confiança e credibilidade ao processo, pois os proprietários saberão que ao participar o município, estará envolvida uma entidade credível, sem segundas intenções e a quem poderão recorrer se eventualmente existirem problemas. O potencial estratégico e económico para o País deste tipo de entidades, impunham que o estado

e as diferentes entidades públicas ligadas ao sector florestal tivessem uma atitude de atenção e cuidado com o seu desenvolvimento, que até agora não foi possível observar.

O território do País é muito díspar, e muitas regiões confrontam-se apenas agora com os primeiros grandes incêndios, os quais já começaram a ocorrer em Mação há quase quarenta anos, pois a dinâmica de abandono da terra teve padrões temporais muito diferenciados, mas após o seu início as consequências apresentam um padrão semelhante.

O desafio que temos pela frente é enorme, lutamos contra as forças da natureza e ao mesmo tempo contra a inércia da sociedade. Importa não esquecer que o minifúndio em si nada tem de errado, pois os nossos antepassados, de forma inteligente e em paz social, dividiram a terra de modo a que fosse possível subsistirem 21.000 pessoas no território do concelho de Mação, à semelhança de todo o País a norte do rio Tejo. No entanto, atualmente essa divisão da terra constitui-se como um dos maiores obstáculos ao nosso desenvolvimento.

Temos de respeitar esse passado e encontrar novas formas de gerir este património, respeitando os direitos de propriedade, trabalhando articuladamente por forma a conseguir efetivamente implementar uma paisagem que possamos defender dos grandes incêndios florestais, tal como conseguíamos fazer no passado.

As soluções para o problema estão há muito estudadas... Escala, Planeamento, Ordenamento, Gestão, e Sustentabilidade Económica e Ambiental.

O desafio que temos pela frente é concretizar. Em Mação, estamos pelo menos a tentar!

A reforma da política florestal que está por fazer ... há mais de 75 anos: quatro medidas para iniciar essa reforma, sem acréscimo de custos para os contribuintes

AMÉRICO M. S. CARVALHO MENDES*

Principal paradoxo da política florestal em Portugal

Portugal é um dos países **do mundo** com maior percentagem de área florestal **privada**. A distribuição dessa área por tipos de proprietários era a seguinte em 1928 e em 2005^{1,2}:

- 1928:
 - o Área do Estado: 2,3%
 - o Área privada comunitária (baldios): 2,4%
 - o Área privada não comunitária: 95,3%
- 2005:
 - o Área do Estado: 1,6 %
 - o Área privada comunitária (baldios): 5,1 %
 - o Área privada não comunitária: 93,3%

* Coordenador da ATES – Área Transversal de Economia Social da Universidade Católica do Porto & Presidente da Direcção da Associação Florestal do Vale do Sousa.

¹ Mendes, Américo M. S. Carvalho; Feliciano, Diana; Tavares, Marisa; Dias, Rafael Silva (2004). Portuguese Forests. Country level report delivered to the EFFE Project – Evaluating Financing of Forestry in Europe. Porto: Faculty of Economics and Management – Portuguese Catholic University. Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Economia e Gestão, Working Papers in Economics N° 13/07.

² Food and Agriculture Organization (2010). Global Forest Resources Assessment 2010 – Country Report, Portugal. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Esta propriedade florestal privada está muito **fragmentada**, ou em risco de fragmentação. Apesar desta realidade já vir de longe, as políticas relacionadas com o sector florestal, ao longo dos últimos dois séculos, pelo menos, não a têm tido em devida conta³. Isto ainda se passa nos dias de hoje, incluindo na reforma da política florestal que está atualmente em curso.

O segundo facto essencial sobre a produção florestal em Portugal

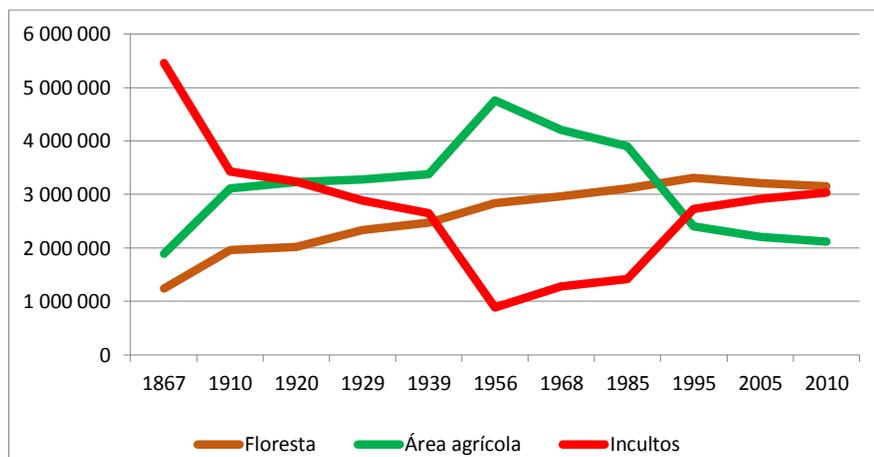
A partir de meados do século XX, houve uma **diminuição da população rural e agrícola**, o que fez aumentar os custos **privados** da gestão florestal sustentável, ou seja, os custos para os produtores florestais, sem uma compensação à altura do lado das receitas privadas. Isto fez com que a rentabilidade privada da produção florestal passasse a ser negativa para uma boa parte da floresta do país. Apesar disso, a rentabilidade **social** da produção florestal ainda se tem mantido positiva.

Os resultados desta situação foram os seguintes:

- houve uma inversão de tendência no uso agrícola do solo que, depois de ter aumentado desde meados do século XIX, começou a diminuir a partir de meados do século XX;
- a partir de meados do século XX, o uso agrícola do solo foi sendo substituído pelo uso florestal, mas só de forma parcial, pelo que recomeçou a aumentar a área de “incultos” que tinha diminuído até então;
- nos finais do século XX, houve uma interrupção do aumento da área florestal que já vinha de, pelo menos, meados do século XIX, o que contribuiu para mais aumento da área de “incultos”.

³ Para um conjunto de hipóteses explicativas desta situação ver Mendes, Américo M. S. Carvalho; Fernandes, Lílíana (2007). Políticas e instituições florestais em Portugal – desde o final do Antigo Regime até à atualidade. In Sande Silva, Joaquim (ed.), Árvores e Florestas de Portugal – Vol. 7: Floresta e Sociedade. Uma história comum. Lisboa: Jornal Público & Liga para a Proteção da Natureza. pp. 77-125.

Evolução dos principais usos do solo em Portugal Continental entre 1867 e 2010 (em hectares)^{4, 5}



As prioridades da reforma da política florestal que está por fazer

Considerando os dois factos essenciais atrás referidos, as primeiras prioridades da política florestal, que deveriam ter sido consideradas desde meados do século XX, são as seguintes:

- Instituir mecanismos de **internalização** das externalidades positivas geradas pela floresta, permitindo pagar aos produtores florestais que cuidarem bem da sua floresta o valor dos bens públicos que ela gera (serviços ambientais);
- Orientar esses mecanismos prioritariamente para o fomento de formas de **gestão florestal agrupada**.

⁴ Mendes, Américo M. S. Carvalho (2002). A economia do sector da cortiça em Portugal. Evolução das atividades de produção e transformação ao longo dos séculos XIX e XX. Trabalho apresentado no XXII Encontro da Associação Portuguesa de História Económica e Social, na Universidade de Aveiro, em 15 de novembro de 2002. 268 p.

(https://www.researchgate.net/publication/299704427_A_economia_do_sector_da_cortiça_em_Portugal_Evolucao_das_actividades_de_producao_e_de_transformacao_ao_longo_dos_seculos_XIX_e_XX_Documento_de_Trabalho)

⁵ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (2013). IFN6 – Áreas dos usos do solo e das espécies florestais de Portugal Continental em 1995, 2005 e 2010. Lisboa: ICNF.

Um facto muitas vezes esquecido sobre o fomento da gestão florestal agrupada

Fomentar formas de gestão florestal agrupada (ex. criar e desenvolver Organizações de Produtores Florestais, criar e desenvolver ZIFs, etc.) é, na sua maior parte, produzir um **“bem público”** (se alguém produzir estas formas de gestão toda a sociedade beneficia com isso, incluindo quem não tenha pago nada para a sua produção; quando alguns beneficiam por haver esse tipo de gestão florestal, tal não implica que o resto da sociedade tenha menos benefício com isso).

Produzir este “bem público” que consiste em formas de gestão florestal agrupada é uma **condição necessária** para que a floresta portuguesa possa produzir mais e melhores bens **privados** (produtos lenhosos e não lenhosos comercializáveis), e, também, outros bens **públicos** que são os serviços ambientais que ela gera.

Os bens públicos têm um problema conhecido pela designação de *“free rider”*. Este problema consiste no facto de poder haver pessoas que beneficiam desses bens sem terem pago, ou contribuído doutras formas para financiar os seus custos de produção, “andando à boleia” de quem voluntariamente contribuiu para essa produção.

Há várias formas não mutuamente exclusivas de responder às necessidades de financiamento da produção de um bem público que decorrem do problema atrás referido.

Concretizando, no caso da promoção da gestão florestal agrupada, o seu financiamento poderá ser assegurado das seguintes formas:

- **Contribuições voluntárias** dos cidadãos que beneficiam com esse tipo de gestão⁶:
 - o Contribuições voluntárias dos membros de Organizações de Produtores Florestais (OPF) para o seu funcionamento;
 - o Trabalho voluntário que os dirigentes das OPFs dedicam à gestão destas organizações (equivalente a vários milhões de euros por ano);
- **Produção conjunta** do bem público (gestão florestal agrupada) com bens e serviços privados (produtos lenhosos e não lenhosos)

⁶ Não são só os produtores florestais que beneficiam com a gestão florestal agrupada. Os outros agentes do sector florestal e o resto da sociedade também beneficiam. Por isso, estas contribuições voluntárias deveriam vir destas entidades todas.

comercializáveis que geram receita que permite pagar as contribuições dos membros das OPF para o seu funcionamento)

- **Cofinanciamento público** por parte da Administração Central e das autarquias locais.

1ª medida da reforma da política florestal que está por fazer

O primeiro e o segundo dos três mecanismos atrás referidos já estão a acontecer no modo como funcionam as 135 OPF atualmente registadas no ICNF. O que não está a acontecer, e a reforma da política florestal agora em discussão não resolveu, é o estabelecimento de **mecanismo de cofinanciamento público dedicado ao fomento da gestão florestal agrupada**. O **Fundo Florestal Permanente** poderia e deveria ser esse mecanismo, mas ainda não o é da forma que deveria ser.

Assim sendo, é preciso reorientar as utilizações de recursos do **Fundo Florestal Permanente** de maneira a que a sua **prioridade** seja a do **apoio integrado e plurianual ao desenvolvimento de formas de gestão florestal agrupada**, começando pelas OPF que já existem e que têm provas dadas, com as suas brigadas de sapedores florestais, as suas ZIFs, os seus sistemas de certificação florestal e outras estruturas que tenham desenvolvido para ajudar os seus associados a melhorarem a sua gestão florestal.

2ª medida da reforma da política florestal que está por fazer

Por “apoio integrado” quer-se aqui dizer um apoio não fragmentado em medidas pontuais dirigidas para componentes específicas da gestão florestal, fragmentação essa que encarece os “custos de transação” das OPF que se queiram candidatar a elas e que prejudica a articulação que devem ter entre si, bem como o seu planeamento estratégico por parte das OPF.

É por isso que outra reforma estrutural a fazer na política florestal é a de organizar o cofinanciamento público do desenvolvimento das OPF sob a forma de **contratos programa**. Estes contratos deveriam ter um horizonte de **médio prazo**. Deveriam, também, permitir às OPF **liberdade de planeamento estratégico** para neles incluírem a combinação de ações que considerassem mais relevantes para a melhoria da gestão florestal no seu território de intervenção (ex. criação e funcionamento de ZIF, brigadas de sapedores, sistemas de certificação florestal, fitossanidade, etc.), em concertação com o ICNF, com as autarquias e com outras entidades relevantes

para o efeito. Estes contratos também deveriam estar sujeitos a **monitorização e avaliação externa** por entidades independentes.

Este regime de contratos programa entre o Estado e as OPF seria como que um “contrato social” entre quem legitimamente representa os cidadãos e os produtores florestais, de maneira a assegurar essa condição necessária à proteção e ao desenvolvimento da floresta do país que é a organização voluntária e coletiva desses produtores para melhorarem a gestão da sua floresta. Em Portugal já está a funcionar há alguns anos um “contrato social” deste tipo que tem dado muito bons resultados, mais precisamente, o regime de “acordos de cooperação” entre o Estado e as IPSS que tem contribuído para a produção desse “bem público” tão importante que é a coesão social.

3ª medida da reforma florestal que está por fazer

No cofinanciamento público dos contratos programa com as OPF não deve entrar só a Administração Central, através do Fundo Florestal Permanente. As autarquias locais, e especialmente, os municípios, também devem colaborar.

É justo dizer que há municípios que já colaboram ativamente com as OPF que existem no seu território, mas também é preciso dizer que há outros que nada fazem por isso, ou até atuam como se fossem concorrentes dessas organizações.

A atuação dos municípios neste domínio não pode ficar sujeita a esta diversidade de atitudes. **Há que impor regras a cumprir por todos**, no sentido de contribuírem de forma ativa e positiva para o desenvolvimento das OPF.

Sem discutir aqui a razoabilidade do montante considerável de verbas que os municípios recebem do Fundo Florestal Permanente, duas dessas regras que deveriam ser de implementação imediata seriam os seguintes **mecanismos de condicionalidade**:

- um município só pode ter direito a transferências do Fundo Florestal Permanente para pagamento do seu GTF – Gabinete Técnico Florestal se fizer prova de que tem um protocolo de colaboração efetivo com as OPF que atuam no seu território, concretizado, por exemplo, na contratação de serviços dos sapadores, ou doutros serviços para ações de silvicultura preventiva e de implementação do Plano Municipal de Defesa da Floresta contra Incêndios;

- um município não se pode candidatar a financiamentos da Administração Central para outras ações na área florestal (por exemplo, brigadas de sapadores) se o fizer de uma forma que possa implicar concorrência destrutiva do trabalho das OPF que existam no seu território.

Ora, nada disto está a acontecer na forma como as verbas do Fundo Florestal Permanente estão a ser canalizadas para os municípios e nada disto foi alterado com a reforma da política florestal atualmente em curso. Não há nenhuma condicionalidade no financiamento dos GTF como a que atrás foi proposta. Também no concurso para novas brigadas de sapadores que está a decorrer existe o risco do aparecimento de situações de concorrência destrutiva entre novas brigadas criadas por municípios e brigadas de sapadores de OPF já existentes.

4ª medida da reforma da política florestal que está por fazer

Uma **abordagem incremental** para se caminhar no sentido da reforma aqui proposta seria de se pegar no **programa de sapadores florestais** e começar por corrigir alguns dos defeitos de que atualmente ele enferma, coisa que a reforma da política florestal em curso não fez.

A sugestão de se começar por aqui é que este programa, apesar desses defeitos, pode ser um embrião dos contratos programa atrás propostos pelas seguintes razões:

- este programa tem beneficiado principalmente, embora não exclusivamente, as OPF;
- o atual Governo introduziu-lhe uma alteração no bom sentido ao conferir-lhe um carácter plurianual;
- como o programa já dura desde 1999, há experiência acumulada sobre o desempenho das OPF que têm recorrido a ele e sobre o que deve ser feito para o melhorar;
- este programa incide numa área que deveria fazer parte de todos os contratos programa atrás propostos que é a da redução do risco de incêndio florestal.

As melhorias mais urgentes a fazer neste programa são as seguintes:

- **atualização do valor do cofinanciamento público** que se mantém no mesmo valor desde que o programa começou em 1999, atuali-

zação essa que o atual Governo está a fazer este ano, mas com um problema que é o de congelar essa atualização para os próximos cinco anos, pelo menos⁷;

- o pagamento das várias parcelas do cofinanciamento público deve ser **mais repartido ao longo do ano** de maneira a evitar os enormes problemas de tesouraria que o escalonamento atual causa às organizações com brigadas de sapadores;
- o **“serviço público” realizado pelas brigadas de sapadores durante os fins de semana** não pode contar como se estes fossem dias úteis⁸;
- a outra medida já atrás referida que deveria ser de implementação imediata seria condicionar o financiamento dos GTF à existência de **protocolos de cooperação efetivos** entre os municípios e as OPF que existam no seu território, nomeadamente para a contratação de serviços das brigadas de sapadores que possam contribuir para a implementação do Planos Municipais de Defesa da Floresta contra Incêndios.

Num horizonte temporal mais longo, o passo seguinte seria dar a este programa um âmbito mais alargado, fundindo numa medida só, com a figura de contrato programa, o cofinanciamento público das brigadas de sapadores, do apoio à criação e ao funcionamento de ZIF e de sistemas de certificação florestal e outros.

Considerações finais

A reforma aqui proposta não trará custos acrescidos para os contribuintes. Poderá, mesmo, contribuir para **reduzir esses custos**.

Para se ver que assim é, atente-se nos valores a seguir apresentados. Considerando que, das 135 OPF registadas no ICNF, uma parte tem um âmbito territorial reduzido, o regime de contratos programa aqui proposto poderia cofinanciar o equivalente a 100 OPF de âmbito intermunicipal, em 2/3 do seu total de custos de funcionamento anuais até 400.000 euros.

⁷ Com a subida anual no salário mínimo, no próximo ano essa atualização já estará toda absorvida por esta subida.

⁸ As folgas dadas pelas OPFs aos seus sapadores relativas ao “serviço público” que fazem durante os fins de semana é equivalente a um mês de trabalho desses sapadores, mês esse que a comparticipação pública não paga.

100 OPF X (2/3) X (400000 euros/ano OPF) = **26,7 milhões de euros / ano**

Como a dotação do Fundo Florestal Permanente no Orçamento de Estado de 2017 é de 25 milhões de euros e os 26,7 milhões de euros atrás referidos incluem a totalidade do cofinanciamento público (a parte que viria da Administração Central através do Fundo Florestal Permanente e a parte que viria dos municípios), pode ver-se que não será preciso alterar muito a ordem de grandeza das dotações do Fundo Florestal Permanente para acomodar o regime de contratos programa aqui proposto.

Note-se que as verbas atrás referidas seriam, apenas, uma pequena parte do pagamento devido pela sociedade aos produtores florestais que cuidam da sua floresta por causa dos serviços ambientais que esta produz. Uma estimativa prudente do valor destes serviços feita para o início deste século aponta para cerca de **164 milhões de euros por ano**⁹.

Olhando, agora, para a redução de custos para os contribuintes e de custos sociais decorrentes da deficiente gestão florestal que poderia resultar de progressos na gestão florestal agrupada, tenha-se em conta que o custo anual com a extinção de incêndios anda à volta de **70 milhões de euros, ou mais** (76,2 milhões em 2014 e 67,1 milhões em 2015) e que estes incêndios causam prejuízos que o ICNF estima em cerca de **175 milhões de euros, em média, por ano**, no período 2005-14^{10,11}.

Tudo indica, pois, que a reforma aqui proposta centrada no fomento da gestão florestal agrupada com base em contratos programa de financiamento tripartido (produtores florestais, Administração Central através do Fundo Florestal Permanente e municípios) pode ser acomodada com dotações do Fundo Florestal Permanente que não precisam de ser substancialmente aumentadas e que constituirão apenas uma internalização parcial do valor dos serviços ambientais produzidos pela floresta portuguesa. O que é preciso é alterar o modo como este Fundo é gerido e como os municípios são financiados por ele e se relacionam com as OPF. Se se

⁹ Mendes, Américo M. S. Carvalho (2005). Portugal. In Valuing Mediterranean Forests: Towards Total Economic Value, Maurizio Merlo & Lelia Croitoru (eds.). Wallingford, Oxon (UK): CAB International. pp. 331-352.

¹⁰ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (2015). Relatório Anual de Áreas Ardidas e Incêndios Florestais em Portugal 2014. Lisboa: ICNF.

¹¹ Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (2016). Relatório Anual de Áreas Ardidas e Incêndios Florestais em Portugal 2015. Lisboa: ICNF

for por este caminho, provavelmente acabará por haver redução nos custos com o combate aos incêndios florestais e nas perdas que deles decorrem, redução essa que compensará os custos com os contratos programa aqui propostos.

PARTE 2
SOLUÇÕES DE GESTÃO PARA POTENCIAR
O VALOR ECONÓMICO DA FLORESTA

A Gestão da Floresta e a Silvopastorícia – Duas Vias para o Aumento do Valor Económico Florestal

VICTOR LOURO*

O essencial para que a floresta seja aquilo que pode ser e desejamos que seja, é o seu **Valor**: se proporcionar valor interessante aos seus proprietários e utilizadores, ela não será abandonada e os riscos que lhe estão associados reduzir-se-ão significativamente. Em muitos casos o abandono não é mais do que uma *opção* racional perante o seu diminuto valor.

Em Portugal, a transformação em floresta que conhecemos nas décadas de 80-90, dos espaços outrora dedicados à agricultura, aconteceu porque houve uma política pública – neste caso pilotada pela CEE para atenuar o problema dos excessos de produtos agrícolas – que induziu essa transformação, atribuindo um rendimento durante um longo período de 20 anos a terras que tinham perdido ou se pretendia que perdessem o rendimento agrícola: os chamados prémios por perda de rendimento agrícola (na maior parte das vezes... um eufemismo!).

Num país da América Central os agricultores alteraram culturas agrícolas que tinham sido induzidas pelas políticas da agroindústria; quando os industriais de cerveja, percebendo que a qualidade do seu produto (cerveja) estava a ser prejudicada pela perda de qualidade da água “produzida” a montante por esses agricultores, reagiram oferecendo-lhes contrapartida suficiente para eles voltarem às práticas tradicionais que defendiam a qua-

* Ex-Secretário de Estado da Estruturação Agrária.

lidade da água. E muitos outros exemplos se poderiam dar: os agricultores e dum modo geral os responsáveis pelos espaços agrícolas e florestais, são muito sensíveis à racionalidade económica. Por isso que no nosso caso não se deve falar simplisticamente de abandono, pois se trata frequentemente de uma opção “ativa” e consciente pela “não cultura”.

Alterar este quadro passa muito menos pelas políticas de carácter proibicionista, do que pela criação de alternativas economicamente mais interessantes.

Daí que a silvopastorícia não seja por si só uma alternativa real: só o será quando e onde se apresentar com viabilidade económica. Se queremos que ela seja praticada, há que lhe atribuir o que em muitos casos lhe falta: recursos financeiros. Porém, nem mesmo isso é suficiente: atente-se na falta de adesão às medidas do Regulamento (CE) nº 1257/1999. Aquele Regulamento do financiamento ao sector agrícola previa o apoio monetário (que podia chegar a 120 € por hectare e ano) à constituição e manutenção de corta-fogos através de práticas agrícolas. Pois “esta medida de política agrícola comunitária (...) pouco eco teve na transposição portuguesa dos regulamentos comunitários. Remetida para uma obscura alínea na portaria de regulamentação (...) a adesão a estes apoios foi virtualmente nula, ao contrário do que sucedeu noutros países europeus”¹: faltou a divulgação e a sensibilização, faltou empenho, faltou *extensão*!

A silvopastorícia faz falta à floresta porque, além de lhe acrescentar valor económico, permite a existência de espaços onde o combustível é reduzido. Por isso deve ser parte de um complexo de outras medidas, das quais vale a pena destacar a Cinegética – uma política de espaços abertos! Isto não significa necessariamente “espaços não utilizados”: muitos podem ter uma utilização, por exemplo por culturas arbustivas ou de pequeno porte, como o medronheiro, ou a vinha, ou a amendoeira, ou o pistácio, por exemplo.

Caímos, assim, no domínio do ordenamento – florestal ou do território, que não são sinónimos (como se trata noutra comunicação a este Seminário).

Deixámos atrás, em suspenso, o problema da remuneração dos “serviços intangíveis” ou “ambientais”. Defendem muitos, especialmente os

¹ Pinho, J., “Organização do território e defesa da floresta contra incêndios in M. B. Moreira e I. S. Coelho (coord), “A Silvopastorícia na prevenção dos fogos florestais”, ISA Press, Lisboa, 2008.

florestais, que têm de ser pagos: se se presta um serviço à sociedade de que toda ela beneficia, quem a presta deve ser pago por isso. Mas será isso tão linear assim?

Há dias, reagindo a um artigo² que publiquei no seguimento do meu recente livro³, um colega e amigo interpelou-me nos seguintes termos:

“Pagamos por tudo aquilo que produzimos e por aquilo que recolhemos, encontramos e transformamos. Pagamos pela terra. Pagamos pela água. Pagamos pela energia que utilizamos. Pagamos pelo tempo dos outros e serviços por eles prestados. Pagamos pela propriedade intelectual quando lemos um livro ou ouvimos pensamentos de outros. Pagamos pelas ondas que se propagam no éter ou em fios. Pagamos pelo lixo que produzimos e pela consequência da sua teimosa existência. Pagamos por muito mais ainda, como, mais cedo ou mais tarde, pelos erros que cometemos...

Queremos pagar pelos serviços intangíveis produzidos pela floresta? E aí, finalmente, incluiremos o pagamento pelo ar que respiramos? E também pagaremos pelos sonhos que temos à sombra de um carvalho? Ou pela imagem que vemos do alto de uma colina? Queremos pagar por tudo isto?

Não estaremos a alimentar algo “Trumpico”?”

É isso que tenho tentado suscitar: **está a Sociedade disposta a pagar por isso?** Muitos não estarão dispostos a pagar MAIS isso! Outros, mesmo que estejam dispostos.... preferiam não pagar. E o Estado, que não pode encolher os ombros como se não tivesse nada a ver? Mas o Estado não “somos todos nós”?!

É uma discussão que está por fazer. Ouvimos muitas vezes os proprietários a falarem nisto. Mas não se ouve o eco! E o que pensarão os técnicos, sempre tão acomodados no silêncio? É preciso ir mais fundo e com seriedade, o que exige uma abordagem política da Floresta. É ou não, uma questão simultaneamente técnica (silvícola, económica, social) e cívica?

Aquela reflexão tem a vantagem de nos obrigar a ver para lá do imediato. Porque os Trumps não nascem de geração espontânea!...

² “Discutamos a Floresta e as políticas florestais – Abandono ou Valor? e Pinho, eucalipto – e o resto?...”, Gazeta da Beira, 22/12/2016 e 12/1/2017.

³ “A floresta portuguesa – um apelo à inquietação cívica”, Ed. Gradiva, 2016.

Exatamente nessa ótica, julgo que é oportuno introduzir aqui outra vertente do valor da Floresta: o emprego. A Sociedade poderá ser mais recetiva a pagar, se entender que a floresta tem interesse não só para a qualidade do ambiente, mas também para a qualidade da vida em sociedade, que implica que todos tenham direito ao Trabalho com dignidade. Havendo mais trabalho na floresta, há menos riscos, mais riqueza, e mais equilíbrio territorial: contraria-se a desertificação e o despovoamento e melhora-se a relação intergeracional. Isto tem de ser entendido pelos florestais: não existem sozinhos, isolados. Esta discussão com a Sociedade tem de ser incentivada e intensificada, como disso é exemplo este Seminário promovido no seio do Conselho Económico e Social.

Gestão Sustentável da Floresta, Valor Económico e Serviços Ambientais – Uma Visão para o Ordenamento Florestal, Caça e Silvopastorícia

CARLOS RIO DE CARVALHO*

A gestão sustentável da floresta só é possível se estiver associada à criação de valor económico que permita remunerar a gestão. Os determinantes da produtividade física e os determinantes do preço dos produtos florestais são importantes para explicar algumas das disfunções permanentes que afetam a floresta portuguesa.

Sem gestão ativa e boa silvicultura não é possível esperar que seja atingida a produtividade potencial do território. Contudo, numa fração da superfície florestal, a resposta à intensificação produtiva pode não ser interessante porque os povoamentos estão instalados em terrenos com baixa produtividade potencial. Os povoamentos florestais instalados em terrenos cuja produtividade potencial não permite que sejam suficientemente produtivos para remunerar a gestão tendem, assim, a não ser geridos ou a ter uma gestão insuficiente.

Esta afirmação encontra alguma evidência que a sustente na baixa produtividade global verificada nos povoamentos de eucalipto e pinheiro-bravo (os quais, em conjunto, representam cerca de metade da superfície de povoamentos florestais do continente), no risco de incêndio florestal e nos riscos bióticos que afetam as áreas de povoamentos florestais.

* Sócio Fundador da ERENA, Ordenamento e Gestão de Recursos Naturais.

As afirmações acima produzidas não retiram importância à necessidade de aumento de dimensão das unidades de gestão através do emparcelamento funcional, importante fator de aumento de eficiência da produção. Contudo, o aumento de eficiência será sempre modulado pela produtividade potencial dos terrenos aos quais se aplica. Existem limites económicos (e não apenas ecológicos) para as decisões de arborização e rearborização. O investimento público na floresta nas últimas três décadas nem sempre teve em conta esta realidade, contribuindo para gerar áreas florestais com grandes deficiências de gestão. Os povoamentos que não são geridos e a sua evolução são uma componente importante do aumento da suscetibilidade da floresta ao fogo.

Nos territórios da Rede Natura 2000 é possível observar superfícies relevantes de povoamentos florestais de baixa produtividade e com gestão deficiente ou inexistente, contribuindo para diminuir o valor natural desses territórios.

Por outro lado, é possível observar terrenos de elevada produtividade potencial para a produção florestal, competitiva com a utilização agrícola, que não podem ter utilização florestal por limitações das políticas de ordenamento aos diversos níveis.

Existe assim um problema de ordenamento florestal cuja abordagem implica uma iniciativa política, que permita a avaliação de opções técnicas que possam questionar de forma aberta o modo como a floresta usa o território na produção de bens lenhosos e não lenhosos e na produção de serviços ambientais.

Tomando como modelo a curva de possibilidade de produção “floresta-ambiente” apresentada na figura 1. e analisando as tendências associadas a algumas utilizações florestais à escala do território continental português, podem evocar-se algumas ideias e exemplos, eventualmente úteis para a conceção de políticas públicas e privadas com incidência na floresta:

- Não existe nenhuma utilização/cultura florestal onde não seja possível, simultaneamente, intensificar a produção de bens lenhosos e não lenhosos e a produção de serviços ambientais. Esta é uma ideia que, talvez por ser tão trivial, ainda não foi transformada, como merece, num verdadeiro desafio.
- No caso do pinheiro-bravo (P) a tendência para a perda de produção é acompanhada por uma diminuição de serviços ambientais e

de aumento de riscos ambientais (no caso dos incêndios e suas consequências na conservação do solo e da água).

- No caso do eucalipto (E), o aumento da produção tende a ser acompanhada por uma diminuição de serviços ambientais associados à biodiversidade.
- No caso da caça (C), já no âmbito de uma produção não intensiva, a diminuição da produção tende a resultar numa diminuição de serviços ambientais associados à biodiversidade.

As setas sem etiqueta apontam a direção “virtuosa” que tem de ser procurada pelas políticas públicas e privadas.

Possibilidade de produção “floresta-ambiente”

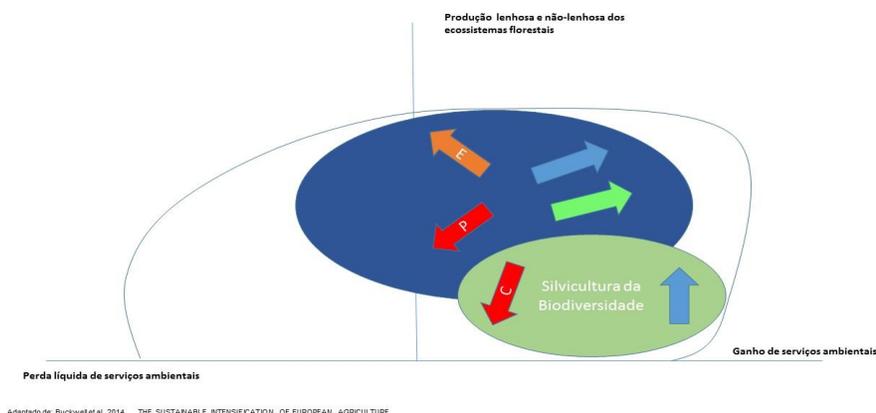


Figura 1 – Possibilidade de produção “floresta-ambiente”¹

Como abordar o ordenamento florestal do eucalipto?

O eucalipto é uma cultura industrial que, idealmente, deverá produzir o suficiente para satisfazer a procura da indústria portuguesa, ocupando a menor superfície possível. Deve ocupar a menor superfície possível porque se trata de uma espécie exótica com impacto ambiental negativo nas componentes biodiversidade e paisagem.

Assim, é necessário aumentar a produtividade do eucalipto. O ordenamento contribui para esse aumento através de uma relocalização inteligente

¹ Adaptado de Buckwell et al., 2014, The sustainable intensification of European Agriculture

do eucaliptal português ao longo das próximas décadas. Nesse sentido, o ordenamento florestal deverá promover a utilização de terrenos com produtividade potencial elevada incluindo terrenos aos quais hoje é atribuído um uso agrícola. Esta realocação das áreas de eucalipto deve ser feita com equidade social, promovendo usos alternativos das áreas de baixa produtividade. Este reajuste deve ser feito através dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) atualmente em revisão. É possível que, num horizonte de 30 anos, 100 000 ha de áreas de baixa e muito baixa produtividade possam ser substituídas por áreas de alta e muito alta produtividade 50 000 ha, baixando a superfície do eucaliptal e aumentando a produção.

O desafio de ordenamento não retira a importância de melhoramentos na silvicultura tendentes ao aumento da produtividade.

O impacto das alterações climáticas na produtividade poderá tender para uma diminuição da superfície com potencial produtivo adequada, e para a necessidade de compensar perdas de produtividade com uma melhor silvicultura.

O processo acima resumidamente descrito necessita de pilotagem política, que permita gerar confiança e evidenciar as vantagens do processo.

Como abordar o ordenamento florestal do pinheiro-bravo?

A tendência para a deficiente gestão dos povoamentos de pinheiro-bravo é ainda superior à dos povoamentos de eucalipto, dada a rentabilidade da cultura. Nas zonas de baixa produtividade potencial e sem gestão os pinhais tendem, em muitos casos, para se transformarem em “matagais de pinheiro” gerando zonas de muito elevada suscetibilidade de incêndio florestal.

O ordenamento florestal deve remeter o pinhal para as localizações onde a sua produtividade potencial permita remunerar a gestão. Nas áreas restantes as soluções de gestão deverão estar associadas à renaturalização acompanhada de produções não lenhosas, associada a utilização de ferramentas de diminuição da carga combustível como é o caso do fogo controlado. A cultura do pinheiro-bravo sem gestão adequada não constitui uma alternativa florestal viável.

Como abordar a fração do território (cerca de um terço) sem alternativas economicamente viáveis?

Nos terrenos onde não existe uma alternativa agrícola, nem uma alternativa de produção florestal lenhosa, suberícola ou de produção de fruto é

necessário que existam outras produções não lenhosas, com potencial de rendimento, que possam manter um nível adequado de suscetibilidade ao fogo. Em muitas situações, as melhores alternativas são o desenvolvimento da atividade cinegética ou a silvopastorícia.

O fogo controlado e as populações de herbívoros são, em conjunto, as ferramentas mais eficientes e eficazes para gerir o combustível. Torna-se então necessário articular com o Plano Nacional de Fogo Controlado, o estímulo ao desenvolvimento de populações cinegéticas (cervídeos e coelho-bravo) e de silvopastorícia (pequenos ruminantes e equinos).

O desenvolvimento da atividade cinegética deve ser equacionado a partir da sua importância para a conservação da biodiversidade e para a diminuição da suscetibilidade ao fogo. É necessário reverter a perda de importância e eficácia da atividade cinegética, promovendo e integrando as explorações cinegéticas cujo funcionamento seja quantitativa e qualitativamente relevante nesta matéria. A atividade cinegética em Portugal deve ser criticamente comparada com a mesma atividade em Espanha para que se possa verificar do acréscimo de eficácia e dimensão económica e ambiental que poderá resultar de uma adequada Política Cinegética. Orientar a Política Cinegética para a sua utilidade social (económica e ambiental) será um dos caminhos mais eficazes para reverter a sua acentuada diminuição de importância.

O fomento da silvopastorícia deverá ser alvo de um Plano Nacional que explore, articule e estabeleça os apoios necessários ao desenvolvimento da atividade.

As medidas de apoio ao desenvolvimento da cinegética e da silvopastorícia deverão ser objeto de uma Avaliação Ambiental Estratégica.

No caso particular dos montados de sobro e azinho importa considerar que o declínio das quercíneas está a degradar ecologicamente uma fração muito importante da floresta nacional, tendendo a aumentar a fração das áreas sem rendimento florestal relevante, sendo necessária uma intervenção de alta prioridade nacional na investigação do declínio das quercíneas, importando reconhecer que não foram produzidos até ao momento resultados eficazes nesta matéria, porventura porque as questões de investigação relevantes não tenham ainda sido formuladas.

Externalidades Ambientais dos Espaços Florestais: Como Retribuí-las no Contexto da Diversidade do Território?

LÍVIA MADUREIRA*

Introdução

O progressivo abandono dos sistemas agroflorestais e silvo-pastoris nas áreas rurais portuguesas, na sequência das profundas transformações sociais, económicas e culturais que tiveram lugar nos últimos 50 anos, conduziram a padrões de ocupação do solo paisagisticamente empobrecidos e que apresentam uma biodiversidade reduzida a par com baixa resiliência ao fogo. A devastação sucessiva e repetida do território ocupado por matos e floresta em Portugal atinge níveis preocupantes e explica a procura de modelos e de instrumentos que possibilitem uma nova sustentabilidade dos espaços florestais. Entre estes incluem-se a remuneração da provisão de bens e serviços ambientais, como a resiliência ao fogo (prevenção de desastres naturais) ou a retenção e filtração da água. Promover a retribuição aos fornecedores pelo valor que estes proporcionam à sociedade através da oferta destes bens e serviços essenciais é uma forma de promover uma nova economia para os espaços florestais cuja manutenção não é sustentável apenas com base na exploração de produtos lenhosos.

* Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Este texto é um contributo para a discussão da questão de *como retribuir as externalidades ambientais dos espaços florestais no contexto da diversidade do território*. Procura-se sobretudo identificar as principais dimensões desta solução, através das várias perguntas que suscita e das diversas opções que podem ser escolhidas para lhe responder. A discussão, apresentada em seguida, organiza-se em torno de quatro perguntas nucleares na construção de soluções baseadas no princípio da retribuição aos fornecedores responsáveis pelas externalidades positivas dos espaços florestais. Estas perguntas são: 1) O que são afinal as externalidades positivas dos espaços florestais; 2) Porque não é capturado o seu valor? 3) Quanto é esse valor? 4) Como pode ser capturado e por quem?

As externalidades ambientais dos espaços florestais: O que são?

Externalidades são definidas pela ciência económica como atividades de produção ou consumo que afetam positiva ou negativamente terceiros sem que estes tenham de pagar ou sejam indemnizados por essas atividades. São positivas quando a produção ou o consumo geram benefícios a outros sem que estes tenham de pagar. As externalidades negativas ocorrem quando as atividades de produção ou o consumo obrigam terceiros a suportar custos sem que estes sejam compensados por isso.

Remetendo a definição ao contexto dos espaços florestais, do que se está então a falar? De atividades de produção, que envolvem a instalação, a gestão, a manutenção e o aproveitamento dos espaços florestais, que geram um fluxo de bens e serviços não comercializáveis. Contam-se entre estes últimos, por exemplo, a prevenção dos incêndios florestais, a prevenção da erosão do solo, a retenção e filtração da água da chuva que contribui para a disponibilidade e qualidade das águas superficiais e subterrâneas, ou a disponibilização de espaços para recreio e lazer. Este fluxo de bens e serviços não-mercantis é fornecido direta ou indiretamente, de forma gratuita, a um leque diversificado de beneficiários, no local e sobretudo fora do local onde são produzidos.

A gratuitidade da provisão destes bens e serviços não constitui um problema enquanto as atividades produtivas são social e economicamente sustentáveis. Nestas circunstâncias os bens e serviços ambientais e culturais proporcionados pelos espaços florestais são uma produção conjunta sem custos extra para os seus fornecedores. Esta situação altera-se quando essa sustentabilidade deixa de existir, o que acontece desde já há alguns anos numa vasta área dos espaços florestais portugueses.

Abandonadas ou negligenciadas as atividades produtivas que asseguram a provisão do fluxo de bens e serviços não-mercantis dos espaços florestais, a sua escassez ainda que não sinalizada pelo mercado, dada a ausência de preços, acaba por ser sentida pelos seus beneficiários no local e fora do local. Os incêndios florestais recorrentes, e cada vez mais de grande escala, são a face mais visível da perda do fluxo de bens e serviços ambientais e culturais resultantes das externalidades positivas dos espaços florestais em Portugal.

Porque não é capturado o valor dos bens e serviços ambientais e culturais oferecidos pelos espaços florestais?

A gratuitidade dos bens e serviços ambientais e culturais provisionados pelos espaços florestais deriva do seu carácter de bem público, ou seja, da impossibilidade de excluir os seus beneficiários no local e fora do local de usufruir do benefício. O proprietário florestal não pode excluir os beneficiários da resiliência ao fogo (prevenção de incêndios), da disponibilidade de água de qualidade, do acesso ao recreio e lazer nos espaços florestais ou da conservação da biodiversidade. Não pode por tal não ser viável técnica e / ou economicamente e, não menos importante, por não lhe ser reconhecido o direito legal à apropriação destes bens e serviços. No caso português, tal como acontece nos países europeus em geral, o quadro legal é ainda omissivo ou ambíguo em relação a alguns itens, mas estabelece em larga medida o acesso universal aos bens e serviços ambientais e culturais por parte do público em geral.

A impossibilidade dos proprietários florestais se apropriarem dos bens e serviços que resultam das externalidades positivas que geram impede a sua transação no mercado, situação que se traduz na classificação de “não mercantis”. Trata-se, portanto, de bens e serviços que têm procura e por isso têm valor, mas não têm preço. O acesso universal a alguns destes bens e serviços é consagrado através de políticas ambientais e de preservação do património cultural. A implementação destas políticas tem custos que são suportados pela sociedade, quer pelos contribuintes, quer crescentemente pelos utilizadores por via de taxas e ecotaxas.

O modelo de provisão de qualidade ambiental e preservação do património atrás descrito assenta nos pressupostos: 1) a necessidade de controlo dos agentes do lado da produção (e também do lado do consumo) que podem causar externalidades negativas, como a poluição ou ameaçar

a conservação da natureza e da biodiversidade; 2) na desassociação entre as atividades produtivas e o fornecimento deste tipo de bens e serviços. Ou seja, as atividades produtivas são vistas essencialmente como geradoras de externalidades negativas. A aplicação deste modelo de política aos espaços florestais é visível no caso português, onde os proprietários de espaços florestais têm vindo a ser obrigados a realizar atividades de controlo de vegetação sob pena de incorrerem no pagamento de multas ou mesmo de serem expropriados em caso de abandono da propriedade. Os proprietários florestais são, assim, cada vez mais enquadrados pelo quadro legal no perfil de agentes económicos responsáveis por externalidades negativas.

Este modelo de política, para corrigir as “falhas de mercado” derivadas da presença de externalidades e bens públicos, foca-se nas externalidades negativas, não fornecendo enquadramento para a promoção e valorização das externalidades positivas.

Um segundo aspeto, a par da não exclusividade no acesso aos bens e serviços ambientais fornecidos pelos espaços florestais, que explica a dificuldade da sua remuneração, prende-se com o facto do consumo destes bens e serviços estar, em geral, distanciado da sua produção. Os benefícios proporcionados são em larga medida indiretos. O cidadão médio não estabelece no quotidiano uma ligação entre o consumo de água potável no domicílio ou a prevenção de desastres, como os incêndios ou as inundações, e a ação dos proprietários ou outros gestores de espaços florestais.

Os benefícios indiretos dos espaços florestais são, em larga escala, externalidades territoriais. São geradas nas regiões rurais beneficiando as regiões urbanas, onde se concentra a população e, conseqüentemente, o grosso dos beneficiários. A situação é similar em relação aos benefícios experimentados com a conservação da biodiversidade e do património natural e cultural que não envolvem o consumo, nem sequer indireto, do serviço.

E, todavia, o aumento da procura destes serviços ambientais e culturais é evidente. Vê-se na exigência crescente dos cidadãos pela qualidade ambiental e pela sua preocupação com a estabilidade do clima ou a conservação da natureza e da biodiversidade. Vê-se igualmente no crescimento da procura de espaços florestais de qualidade para consumo direto no caso do turismo, recreio e lazer, bem como na procura de produtos silvestres como o mel, os cogumelos, a caça ou a pesca.

A contínua expansão da procura pelos serviços não-mercantis dos espaços florestais corresponde a um crescente valor económico destes espaços,

quer pelo aumento do valor atribuído por cada indivíduo beneficiado, quer pelo aumento do número de beneficiários. Todavia, a ausência de preço dificulta o reconhecimento deste valor.

Quanto valem os bens e serviços ambientais e culturais oferecidos pelos espaços florestais?

O valor dos bens e serviços ambientais e culturais é, por natureza, multidimensional e pode por isso ser avaliado em diferentes perspectivas. Porém, quando se pretende promover a retribuição do valor numa lógica económica, é o valor económico da provisão de determinados níveis (quantidade ou qualidade) destes serviços que interessa medir. A questão que se coloca então é como medir o valor na ausência de preço?

O preço é a medida do valor económico mais usada. Mas preço e valor diferem. O preço é o montante monetário que é pago por uma unidade do bem ou serviço. É o preço que todos os consumidores no mercado estão dispostos a pagar pela última unidade que compram. Mede, assim, o valor da última unidade do bem ou serviço consumida, sendo decrescente o bem-estar que o consumo de unidades sucessivas proporcionam ao consumidor. Já o valor económico é uma medida do bem-estar que o consumo de uma certa quantidade de um bem ou serviço proporciona, variável em função da quantidade consumida, sendo que as primeiras unidades valem mais do que as últimas. O excedente do consumidor é um conceito económico que expressa o ganho de bem-estar do consumidor resultante da diferença entre a sua disposição a pagar por uma certa quantidade do bem ou serviço e o preço que é pago. Uma outra característica fundamental do conceito de valor económico é que este é uma medida de troca entre bens e serviços ou “estados do mundo” (de qualidade ambiental, por exemplo). O valor de um par de sapatos ou da manutenção da qualidade da água de uma fonte mineral de acesso livre é determinado pela quantidade máxima de outros bens e serviços que o consumidor está disposto a abdicar para obter o bem ou serviço em certa quantidade.

O valor económico de bens ou serviços (transacionáveis ou não) é relativo, depende das escolhas do consumidor entre diferentes bens e serviços e diferentes quantidades dos mesmos. As escolhas variam consoante o consumidor, o seu perfil socioeconómico e os seus gostos, e por isso o valor é subjetivo, varia consoante o perfil do consumidor, e resulta da avaliação subjetiva feita por ele. É, em geral, expresso em dinheiro por

ser uma medida que permite comparar o valor de diferentes bens e serviços.

Neste contexto compreende-se que mais do que o preço, são as variações no preço que são utilizadas para medir o valor económico, ou seja, os ganhos ou perdas de bem-estar associadas respetivamente a uma descida ou subida do preço de um determinado bem ou serviço. E explica-se porque é que a ausência de preço não significa a inexistência de valor. Esta situação que é exemplificada pela privatização de serviços como a caça ou a comercialização de créditos de carbono correspondentes a toneladas de dióxido de carbono sequestradas por uma determinada área de floresta. Todavia, não deve confundir-se existência de valor com privatização ou comercialização. Estas últimas são formas de capturar o valor de bens serviços não-transacionáveis utilizadas em alguns contextos e circunstâncias.

Os exemplos anteriores realçam, todavia, um aspeto importante da medição do valor económico: é estabelecido do lado da procura, pelos consumidores (ou beneficiários no caso dos benefícios indiretos ou desligados do consumo).

A medição do bem-estar humano associado a diferentes níveis de provisão de serviços ambientais e culturais associados a diferentes estados dos espaços florestais é a forma mais adequada de proceder à determinação do valor económico destes serviços. Não se trata de medir o valor global dos espaços florestais, mas sim de medir os benefícios (ou custos) económicos resultantes de variações no nível de provisão de determinados bens ou serviços, como a resiliência ao fogo (por exemplo, com base na diminuição do risco de incêndio).

A determinação do valor económico da provisão de um certo nível de bens ou serviços ambientais ou culturais, associado a um estado de gestão e manutenção dos espaços florestais, consiste em comparar dois cenários, um cenário base e um cenário alternativo, sendo essa comparação avaliada pelos seus beneficiários. Estes últimos incluem beneficiários locais, que para muitos bens e serviços incluem os próprios proprietários, regionais, e dependendo do bem ou serviço e da escala da sua oferta, beneficiários nacionais, transnacionais e globais.

Há, assim, duas escalas relevantes para a medição do valor (avaliação) de alterações no nível do fluxo de bens e serviços ambientais e culturais dos espaços florestais: a escala da oferta e a escala da procura (ou dos bene-

ficiários). Estas são, regra geral, diferentes no espaço, e em alguns casos também no tempo, complicando a avaliação e a retribuição do valor.

A comparação de cenários, um cenário base e um cenário alternativo, representando o estado dos espaços florestais feita pelos beneficiários, é a forma de medir benefícios associados a melhorias na provisão dos serviços não-mercantis da floresta. Há numerosos estudos, alguns realizados em Portugal, que apresentam valores e explicam como estes são e podem ser obtidos. Há países, como o Reino Unido, que procederam à inventariação, quantificação e valoração de diversos fluxos de serviços ambientais e culturais dos ecossistemas que classificaram como relevantes, incluindo os florestais.

A opção pela avaliação dos custos de provisão tem sido muito usada pela sua maior facilidade de aplicação. Nesta situação, em alternativa à medição dos benefícios do aumento do fluxo de serviços não-mercantis da floresta, pode estabelecer-se um nível de fornecimento, por exemplo de conservação da natureza e biodiversidade nos seus níveis correntes, ou maiores, e usar os custos para os proprietários e outros gestores da floresta de assegurar esse fluxo como uma medida indireta do valor. Esta é de resto a opção subjacente às medidas silvo-ambientais destinadas a incentivar os proprietários e gestores florestais a conservar a natureza e a biodiversidade em áreas protegidas, através da manutenção de certos usos do solo e da adoção de práticas silvícolas adequadas para essa finalidade.

Como retribuir o valor dos bens e serviços ambientais e culturais proporcionados pelos espaços florestais no contexto das diversidades do território?

O exemplo anterior, das medidas silvo-ambientais, enquadra-se na perspetiva da retribuição numa lógica de compensação pelos custos adicionais e /ou perdas de rendimento associados à manutenção de usos do solo ou adoção de práticas silvícolas compatíveis com a conservação de valores naturais e da salvaguarda da biodiversidade em áreas protegidas. Este tipo de esquemas financiados pelo Estado, pagando o cidadão enquanto contribuinte e de forma indireta, têm sido bastante utilizados no contexto da União Europeia. Na prática, o Estado contrata com os proprietários ou outros gestores florestais a provisão deste fluxo de bens e serviços ambientais, partindo-se do pressuposto de que se trata de um nível de oferta superior ao que é exigido pelo quadro legal em vigor. Neste caso o Estado

socorre-se dos privados para assegurar o nível de conservação associado ao estatuto de proteção destas áreas.

Um exemplo de referência no domínio da retribuição pelos bens e serviços ambientais proporcionados pela floresta é a Costa Rica. Este país criou e implementou nos anos noventa do século passado um esquema de âmbito nacional que efetua pagamentos aos proprietários ou outros gestores florestais pela provisão destes serviços, com objetivo de evitar a alteração do uso do solo e a perda da floresta². Este sistema reconhece o direito de propriedade dos proprietários florestais sobre os serviços ambientais, que estão legalmente reconhecidos e que incluem: mitigação de emissões de gases com efeito de estufa (fixação, sequestro, redução, armazenamento e absorção); proteção da água para uso urbano, rural e hidroelétrico; proteção da biodiversidade para a sua conservação e uso sustentável (científico e farmacêutico, investigação e melhoramento genético, bem como para a proteção dos ecossistemas e da vida em geral); beleza estética natural para fins turísticos e científicos. Neste contexto os proprietários ou outros gestores florestais são pagos, adotando-se o princípio da remuneração e não de mera compensação, pela prestação desses serviços através de atividades de gestão florestal, reflorestação, manutenção ou requalificação.

Em ambos os esquemas descritos a adesão dos proprietários é voluntária e pode ser feita a título individual ou coletivo (através de associações de produtores ou de baldios no caso português). Porém, há pelo menos quatro diferenças assinaláveis entre os dois modelos de retribuição, que ajudam a explicar o sucesso do modelo da Costa Rica e a relativamente fraca adesão no caso português. Estas diferenças são: 1) a definição dos direitos de propriedade; 2) a identificação dos serviços ambientais; 3) a retribuição por um cabaz de serviços que são providos conjuntamente; 4) o modelo de financiamento.

A definição de direitos de propriedade em favor dos fornecedores obriga a que a retribuição seja feita por via da remuneração e não meramente da compensação como acontece no caso europeu. A delimitação dos serviços permite materializar junto do proprietário ou gestor florestal o que lhe está a ser pago. Os esquemas silvo-ambientais (no programa de desenvolvimento rural português atual, PDR2020, são substituídos por pagamentos rede Natura 2000) dificultam a perceção do serviço que está a ser

² www.fonafifo.go.cr/

prestado, até porque são muito focados no sistema de práticas, ou seja, nas obrigações que o gestor florestal tem de respeitar para poder ser compensado monetariamente. O pagamento por um cabaz de serviços e não por um serviço reforça a percepção dos gestores de que estão a prestar serviços à população e de que não são meros recebedores de subsídios. O financiamento do sistema na Costa Rica é alimentado por uma percentagem fixa do imposto sobre os produtos petrolíferos (originalmente por uma ecotaxa florestal). No caso Europeu os pagamentos rede Natura 2000 (como antes as medidas silvo-ambientais) são financiados pelos programas de desenvolvimento rural de cada país, sendo englobados num conjunto amplo de medidas e dispondo de uma dotação financeira reduzida e variável entre programas.

Adicionalmente a estes dois sistemas de pagamentos por serviços ambientais, que são públicos e de larga escala ao nível da oferta e da procura, há uma grande diversidade de modelos de retribuição assentes na ação coletiva e na iniciativa privada.

Da breve análise dos dois exemplos anteriores, bem como de outros esquemas não descritos neste texto, alguns ensinamentos podem ser retirados com vista à construção de uma solução sustentada de retribuição pelas externalidades positivas dos espaços florestais portugueses. Destacam-se cinco recomendações para a edificação bem-sucedida deste tipo de soluções.

Em primeiro lugar é fundamental a definição de direitos de propriedade. A retribuição por via do princípio da remuneração dos serviços prestados só pode ser feita se o proprietário ou gestor florestal for detentor dos direitos. Mantendo-se a posse dos serviços (ou do usufruto dos mesmos) do lado da sociedade a lógica da retribuição terá de assentar na compensação. Esta primeira decisão crítica compete ao legislador, articulado obviamente com a sociedade e com as partes interessadas.

A segunda recomendação prende-se com a necessidade de se identificarem os cabazes de serviços ambientais (e culturais, como a beleza estética da paisagem) relevantes em cada território, quer do lado das atividades produtivas dos proprietários e outros gestores florestais quer do lado dos beneficiários dos serviços. Esta é uma tarefa facilitada atualmente pelo trabalho que os cientistas vêm desenvolvendo no âmbito da identificação e quantificação de serviços de ecossistema. Poderia ser realizada para o caso português, por exemplo nos moldes efetuados a nível europeu para

as externalidades da agricultura³, identificando-se os cabazes de serviços relevantes em diferentes territórios, com base numa tipologia adequada (distinguindo-se, por exemplo, áreas protegidas, áreas de pinhal ou áreas onde a ocupação dominante são os sistemas agroflorestais).

O estabelecimento de um modelo de financiamento estável e de longo prazo é outro aspeto basilar na construção de um sistema sustentado de retribuição. Este pode passar por um fundo dedicado, como já existe em Portugal, o Fundo Florestal Permanente, que teria de ser redirecionado e focado na retribuição dos serviços ambientais e culturais da floresta. É uma questão que envolve a decisão do governo que deverá auscultar as diversas partes interessadas e atender à opinião pública, cansada de financiar uma estratégia florestal focada no combate ao fogo, cara e ineficaz.

O modelo de governança do sistema de retribuição é outro pilar indispensável. A eficácia de um sistema de retribuição que tenha em vista atender à diversidade dos territórios fornecedores destes serviços envolve um modelo de governança descentralizado e capaz de gerar um espaço de diálogo entre os atores chave para o sucesso de um esquema de retribuição territorialmente diferenciado. As organizações de produtores, as Autarquias, as associações de baldios (em alguns territórios) são alguns dos atores chave que precisam estar envolvidos ativamente na construção de um modelo de governança implementado à escala territorial definida, articulado obviamente com outras escalas territoriais e setoriais num formato de governança multinível.

Uma quinta recomendação é a necessidade de se definir e implementar uma estratégia de comunicação junto do público em geral sobre o que são os serviços ambientais e culturais proporcionados pelos espaços florestais e a sua importância para vida das pessoas no seu dia-a-dia. Nesta tarefa devem envolver-se os governos, a sociedade civil, os cientistas, os proprietários e gestores florestais, as organizações do setor florestal, ambiental e social, de modo a garantir uma comunicação participada e de longo prazo.

Conclui-se com uma nota final que é uma chamada de atenção para a importância de se abrir espaço para as iniciativas da ação coletiva e da iniciativa privada. Até porque os fornecedores de serviços ambientais e culturais dos espaços florestais tenderão a diversificar-se cada vez mais, incluindo empresas e iniciativas coletivas assentes em modelos de negócio

³ <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC83468>

inovadores. Estas devem ser estimuladas quer por via da remuneração dos serviços que prestam quer por via do incentivo ao investimento, na medida em que são determinantes para a vitalidade das economias rurais, em particular em áreas de montanha e outras áreas rurais periféricas.

Dar Valor à Floresta

TITO ROSA*

Duas observações devemos fazer. Uma primeira para dizer que vamos utilizar por preferência opinativa, mas sobretudo por percepção realista que mais do que floresta deveríamos ter sempre presente aquilo que designaremos por “a questão florestal”. Com efeito, sem entrar em detalhes sobre conceitos, os temas e as exigências para que a questão florestal hoje nos convoca a fim de lhe transmitir equilíbrio, valor e sustentabilidade, necessitam de uma abordagem mais sociológica, mais económica e mais ambiental do que meramente técnica ou legislativa. Até certo ponto o tema faz-nos lembrar os idos pós-revolução de abril em que a famosa questão agrária ocupou pela sua relevância económica e social um espaço importante do debate da sociedade portuguesa. Ao fogo que ardia sem se ver, temos agora o fogo que arde sem se deter ou perceber, em ambas as situações temos territórios abandonados ou subutilizados, proprietários ausentes, pouco capazes ou desinteressados e ainda impactos negativos sobre ecossistemas e ambiente.

A segunda para reforçar, ao jeito de conclusão antecipada, que a questão florestal merece e precisa de ser vista com olhos no futuro e não com visões de saudades do passado e por olhos menos tecnocratas e menos corporativos e sim com olhares mais políticos e estimulando novos atores a serem importantes atores do futuro.

* Presidente da Direcção Nacional da Liga para a Protecção da Natureza.

Três ideias sobre o tema vos trazemos para reflexão e contributo, resumidas na seguinte frase:

A floresta vai valer diferente, vai valer mais e vai valer também, não exclusivamente, para outros.

A floresta vai valer diferente. A dicotomia floresta de produção e floresta de conservação (o termo conservação prende-se a interpretações erróneas do tipo “não é para mexer”!) não faz sentido. Todavia, ela é ainda, mesmo que subliminarmente, muito corrente quer no discurso quer até no planeamento estratégico da política sectorial. Por vezes até da forma mais perigosa, ou seja, que uma terá valor e a outra não.

Hoje em dia faz cada vez menos sentido, em qualquer que seja o ramo de produção económica, isolar do processo produtivo e da gestão de ativos as componentes imateriais de valor associadas à chamada sustentabilidade. Na floresta então é que não faz sentido nenhum.

Os sistemas florestais, mais ou menos agroflorestais, são ecossistemas críticos para garantir um habitat adequado à população humana, sobretudo quando esta se concentrou em habitats hostis, ou em formas de vida ambiental e social vastamente artificializadas. Não é demais relembrar que a silvicultura, ao contrário de outras fileiras económicas, trabalha os elementos fundamentais do habitat humano, o solo, a água e as plantas.

Embora no inadequadamente chamado “mundo conservacionista” a biodiversidade animal tenha ganho maior preponderância ou visibilidade, é das plantas e da sua habilidade fotossintética que todos dependemos. É este fenómeno que permite a retenção do carbono atmosférico que as vastas áreas de biomassa de tipo florestal possibilitam. Contudo, se lhe associarmos todos as outras componentes contributivas para o equilíbrio biológico (a biodiversidade interna, a proteção do solo, controlo do ciclo da água) bem como os atributos paisagísticos e de usufruto do lazer e do bem-estar, confirmamos definitivamente a diferença de valor que representa. Floresta é ambiente por natureza, sendo ambiente aqui o significado da própria natureza.

A questão é a percepção deste valor. Longo tempo esquecido, ou não reconhecido no discurso tecnocrata ou político, no mercado o sentido do tempo tem vindo a colocá-lo no centro da estratégia valorativa económica e territorial. Ainda que pela negativa, os fogos vieram relevar este valor para primeiro plano até porque eles destroem parte substantiva desse mesmo valor. Sendo incontornável esta questão, a floresta, digamos assim, vai valer mais.

As últimas décadas transferiram as questões de natureza ambiental e de proteção dos recursos e a necessidade de produzir incorporando valor ambiental, também social, em bens e serviços para o mercado, numa obrigação incontestável. Não apenas tal decorre da tomada de consciência progressiva, ou por estudos e investigação, ou por força dos efeitos dos fenómenos naturais adversos recorrentes, mas muito pelo despertar cívico, este também marcado por uma evolução na educação para a cidadania. Hoje dá-se outro valor, ainda que em muitos casos de forma subjetiva, ou de estimação, à proteção dos recursos naturais; e todo o sentido da economia, que é hábil a aproveitar as oportunidades, se faz na perspectiva de valorizar este fator. Assistimos, em todos os segmentos da economia, muitas vezes estimulada por política públicas, outras apenas por razões de adequação ao perfil mais consciente da procura, a uma progressiva diferenciação dos produtos em função dos seus impactos mais positivos ou menos negativos para a vida numa sociedade mais sustentável.

No caso da floresta, a certificação assume um papel essencial para, ainda que de forma voluntária, o valor ambiental, o tal valor diferente, possa ser fator de remuneração de práticas mais corretas e, sobretudo, possibilite estratificar o mercado pelo compromisso dos produtores com os valores de proteção dos recursos naturais. A certificação florestal, em pleno progresso, mas ainda insuficiente, vai de forma direta, pelo mercado, ou de forma indireta, por transferência de recursos privados e públicos para os produtores, no quadro de sistemas preferenciais de política pública, a nível fiscal, ambiental e outros, permitir a incorporação de mais valor a produtos e serviços produzidos nos ecossistemas florestais. Relembre-se que o sistema de certificação florestal procura sobretudo garantir que a produção não coloca em risco, antes promove, a diversidade biológica que os ecossistemas florestais encerram e que são parte substancial do seu valor. Além disso, a certificação estimula o princípio do impacto ambiental sobre recursos hídricos, solos e paisagens, entre outros. Refira-se que esta é uma forma muito condensada dos 10 princípios e dos 56 critérios de gestão que, por exemplo, o sistema de certificação FSC comporta.

No fundo, o que a certificação possibilita é “vender” a floresta e os produtos da floresta por todo o seu valor e não apenas pelo valor corpóreo da matéria-prima. É evidente, sendo expectável, que determinados mercados pouco seletivos e pouco exigentes, ou que vivam de posicionamentos monopolistas não se apercebem ou não se comprometem em valorizar as

externalidades positivas incorporadas no processo certificativo, preferindo, porventura, utilizar a pressão da procura para compactar preços de matéria-prima. São, porém, visões curtas uma vez que o sentido do negócio, sobretudo no quadro competitivo, aponta para sentido diferente.

Cabe, todavia, aqui um papel muito importante às políticas públicas para estimular este mercado de produtos certificados da floresta. Tal como aconteceu em muitas outras áreas das políticas agrícolas, florestais e ambientais, os recursos públicos ou a intervenção do Estado quer na qualidade de zelador pela defesa do ambiente (direito e dever constitucional) quer como promotor de novas oportunidades, podem, por diversas formas, contribuir nesse sentido. Desde logo como grande proprietário que é, demonstrando os bons resultados ambientais e económicos da certificação, depois, em matéria de sistemas de incentivos e compensações, atribuindo, num quadro de grande rigor, prémios aos produtores que assumam essa via, de forma discriminada e privilegiando sempre as regras da “conta peso e medida” e “do enquanto for necessário” para estimular mercados ou substituir-se-lhes na sua ausência. Refira-se aqui, a propósito, que a recente autodesignada “reforma da floresta” esquece esta vertente.

O Estado pode ainda, enquanto grande comprador, investir em políticas de compras públicas ou de utilização de serviços atribuindo preferência a fornecedores certificados.

Neste entendimento da política pública deve ser envolvido também e desejavelmente o Ministério do Ambiente utilizando alguns dos seus recursos para incrementar a sustentabilidade da gestão florestal em vez de se alhear, não perceber ou, mais grave, utilizar os recursos para remunerar atividades para as quais o mercado por si só é bastante, sobretudo em alguns segmentos a que chamaremos de “indústria do ambiente”.

É importante relembrar que, ao contrário de outras áreas de intervenção pública, nesta matéria existe um largo consenso entre entes económicos, sociais e ambientais, sendo o FSC (e outro também) um bom exemplo de partilha de interesses e visões sobre a importância da valorização dos produtos dos ecossistemas florestais. Sabemos que no próximo horizonte da certificação de uma floresta sustentável estão questões como a promoção do sistema ao nível dos proprietários de minifúndio adaptando ou melhorando as regras, ou comunicando melhor as vantagens da certificação, designadamente o seu impacto positivo na proteção e valorização dos recursos naturais e ambientais.

Por fim, referir que é muito importante pensar em termos estratégicos e considerando os sinais dos tempos e os modos de organização e comportamentos das sociedades e suas gerações. Tem isto a ver com a necessidade da entrada no sector de novos agentes, novos atores. Às vezes não somos bem entendidos nesta referência, mas apenas chamamos a atenção que o “sentir” dos tempos é vital para a consistência de políticas que, no caso em apreço, só poderão ser avaliadas, nos seus resultados, a médio e longo prazo.

A eletrónica e a computação transformaram significativamente as economias. A generalização que permitiram nos processos de fabrico conduziram a uma alteração significativa na tipologia e na hierarquização dos produtores. Mais recentemente, para falar do que se passou perto de nós, assistimos a um ajustamento relevante no tecido produtivo agrícola. Muito do chamado “passo em frente” na agricultura, (por exemplo, em subsectores como a vitivinicultura ou a produção de azeite) ainda que em termos de produto e de posição relativa na economia ela continue a ser subsidiária, esse avanço foi impulsionado não apenas por política públicas de investimento assertivas mas, em boa parte, pela entrada no sector de novos agentes e pela atração de capitais diferentes e ainda de novos conhecimentos e ou de uma melhor utilização dos chamados fatores dinâmicos de mercado na economia agrícola.

Na floresta, o mesmo movimento deverá acontecer uma vez que o “bloqueio” originado por diferentes fatores, quase todos involuntários, em que se encontram muitos proprietários (mesmo os que são conhecidos como tal), só poderá em larga escala ser ultrapassado ou por movimento cooperativos e associativos fortes, e o forte significa mais do que número, significa capacidade de gerir e de mobilizar recursos para a gestão, ou pela atração de novos investidores e novos gestores para a floresta. Neste quadro, mais uma vez o Estado pode assumir um papel estimulador através de modos de utilizar os recursos públicos (diretos ou indiretos) que atraiam capitais e capacidades sem que isso signifique um desligar completo de atuais proprietários.

O valor das florestas que como vimos é diferente e vai ser maior apenas pode ser devidamente obtido se a gestão de ativos, materiais ou imateriais, for feita num contexto de dimensão e diversidade que possibilite encaixar sem dano, antes com proveito, os *timings* específicos da produção lenhosa que, como sabemos, tem largos períodos de carência e riscos com alguma relevância.

Não se percebe, por exemplo, que a Banca Pública em nenhum momento tenha sido chamada (existe apenas uma experiência e curta) a investir fundos próprios ou fundos alheios mobilizados na sociedade para, em determinados segmentos e situações, poder alavancar negócios florestais sustentáveis e rentáveis. Valeria a pena pensar nisso sem preconceitos, com realismo e vontade de fazer melhor.

É certo que estas alterações serão sempre limitadas até porque como na biosfera a diversidade é a sua riqueza e ao mesmo tempo resiliência, também na questão florestal isso sempre acontecerá, desde logo, tendo em conta o caleidoscópio de situações, perfis ou entendimentos de que é constituída, mas não é salutar insistir a olhar para ela com os mesmos olhos, ou com os olhos do passado que nunca volta, pelo menos, de uma maneira igual.

Economia da Floresta e Ordenamento do Território. Como Aumentar o Valor?

ANTÓNIO LOUREIRO*

Em 2006, primórdios da certificação da gestão florestal em Portugal, o processo era praticamente desconhecido dentre os proprietários florestais e não se vislumbravam estímulos nem contrapartidas económicas capazes de colmatar os custos de implementação, certificação e manutenção de um certificado particularmente dispendioso.

Conhecendo bem os custos afetos a um processo de certificação em grupo e, ainda melhor, os problemas e as expectativas dos proprietários e gestores florestais, a certificação da gestão florestal – enquanto motor para o desenvolvimento da economia do setor e para o ordenamento do território – apenas foi uma realidade graças ao esforço da indústria de celulose, das mais diversas organizações de empresários florestais do país e, muito em particular, da confiança que os seus fornecedores depositaram nos seus dirigentes.

Acredito que a certificação da gestão florestal em grupo é o grande impulsionador não só do aumento da produtividade e da proteção e diversidade de espécies, mas, e sobretudo, da transformação tão desejada da forma como administramos os recursos da nossa floresta e ordenamos o nosso território. Nesta senda de ideias, convém adicionar a questão do minifúndio e o papel fulcral que ele assume na gestão diária de grupos de certifica-

* Presidente da Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha.

ção. É um facto que não podemos dissociar atividades de planeamento de desenvolvimento da floresta e de ordenamento do território da realidade que nos rodeia: a pequena e muito pequena propriedade, de difícil acesso, sem gestão integrada nem alvo das melhores práticas florestais possíveis.

No caso da Unimadeiras (empresa na qual me baseei para a exposição de dados), gestora de um grupo certificado pelas normas do FSC e PEFC (grupo Unifloresta), atualmente com 368 membros ativos e mais de 3600 propriedades espalhadas por todo o país, quase 50% dos seus 12.000 hectares de área certificada correspondem a propriedades florestais com 0,5 ou menos hectares. Na verdade, a pequena propriedade pode ser gerida de acordo com as boas práticas florestais e todos os requisitos de certificação aplicáveis e, no final, ser rentável. Muito naturalmente, tem de ser orientada num âmbito de certificação em grupo e numa plataforma de base capaz de integrar um planeamento ajustado com operações “*à la carte*” reduzidas ao tecnicamente necessário. Porventura contrariamente ao pensamento comum dos menos esclarecidos para a temática, a certificação da gestão das propriedades florestais não obriga a trabalhar a floresta diariamente como se esta de um jardim se tratasse. Muito pelo contrário.

Na verdade, o empobrecimento do solo florestal a que hoje assistimos um pouco por todo o país, mormente no que respeita a plantações de eucalipto, é o resultado claro de práticas intensivas erradas, desnecessárias, altamente erosivas, excessivamente caras e que, por fim, delapidam os solos e depauperam os habitats. A certificação da gestão promove o aumento da produtividade através da redução do número de operações e da implementação de práticas e técnicas capazes de gerar o menor impacto possível: económico, social, cultural e ambiental.

O fator-chave de sucesso? Sem dúvida que um planeamento adequado é uma ajuda imprescindível. De facto, um dos primeiros passos após a adesão de um proprietário a um grupo de certificação da gestão florestal é a definição de um plano de gestão adequado aos objetivos da organização, à dimensão e às características das parcelas. Estes planos de gestão – que, estrategicamente, baixam à especificidade de cada subconjunto de parcelas que constituem uma propriedade – são realizados de acordo com as partes e obedecem à legislação, aos requisitos das normas de certificação, às boas práticas florestais e demais regras internas definidas para o grupo. Nesta fase, são integrados os objetivos da organização, os requisitos legais e normativos e as expectativas do proprietário.

Na sua forma anual – conjunto de orientações para um ano enviado a todos os membros no início de mês de janeiro, que funciona como um memorando – o plano de gestão relembra o membro do grupo de todas as atividades previstas para o ano em causa, os custos associados, os cuidados que deve ter com espécies, habitats, áreas de conservação e proteção, condicionantes legais, entre outras questões consideradas pertinentes. Na implementação dos trabalhos, de comunicação obrigatória aos técnicos da Unimadeiras, o membro é orientado nas suas opções técnicas e as atividades são verificadas. Esta verificação é realizada sob a forma de vistorias por parte da entidade gestora, abrangendo todas as atividades realizadas no terreno, a conformidade da prestação e do prestador de serviços, os impactes causados na propriedade e na área circundante, assim como a prospeção de eventuais reclamações existentes de partes interessadas, relativamente aos trabalhos desenvolvidos. Por outro lado, as vistorias são uma “porta aberta” para a realização de formação/ sensibilização na frente de trabalho, quer aos trabalhadores florestais, quer aos próprios gestores e membros.

Questões mais suscetíveis e de implementação de maior delonga, sobretudo as relacionadas com a preservação de valores de conservação, linhas de águas, entre outros, são melhor entendíveis e de cumprimento mais célere quando os esclarecimentos e a sensibilização são feitos no terreno. Neste âmbito, objetivos definidos como:

- o aumento dos valores de conservação,
- o aumento dos conhecimentos técnicos para aplicação de técnicas silvícolas adequadas às propriedades com produção florestal e com áreas de conservação,
- a eliminação de ideias “pré-feitas” sobre o prejuízo causado pelos valores de conservação em áreas de produção,
- a pequena propriedade enquanto impedimento à preservação dos valores de conservação identificados,
- o preço elevado da propriedade florestal em alguns locais do país que proporciona que o proprietário realize plantação em todo o espaço disponível, sem atentar às questões de conservação e proteção,
- e a implementação do plano de gestão específico para a conservação/ melhoria das condições presentes nas áreas de conservação,

passam a ser de cumprimento menos dificultado, fundamentalmente pelo melhor entendimento e compreensão das questões por parte dos agentes intervenientes nos trabalhos e na gestão. Nesta gestão integrada e orientada para o cumprimento dos objetivos definidos (sobretudo a observância dos requisitos definidos pelos planos de gestão) e sempre com o acompanhamento ativo e direto do membro, as mudanças efetivas da gestão da floresta são notórias e conhecidas por todos.

Num enquadramento muito marcado pela pequena propriedade, proprietários ausentes, de avançada idade e resistentes à mudança, não posso deixar de destacar algumas das mudanças que, de alguma forma, se distinguem:

- Aumento da produtividade lenhosa.
- Aumento da rentabilidade da produção.
- Diminuição dos custos de produção.
- Diversificação de produções lenhosas e não lenhosas (sobretudo pelo incentivo à utilização simultânea dos solos florestais para a produção de espécies não lenhosas, tais como cogumelos, mel, ervas aromáticas, frutos silvestres, entre outros).
- Valorização do mercado de produtos florestais não lenhosos.
- Aumento dos valores de conservação.
- Aumento da preocupação dos proprietários na identificação de eventuais valores ou áreas de conservação nas propriedades.
- Melhoria das qualificações dos trabalhadores florestais.
- Redução dos impactes das atividades florestais, em particular nas áreas de proteção e conservação, assim como os impactes ambientais e sociais.
- Redução da utilização de produtos químicos.
- Redução do número e extensão dos prejuízos dos fogos pela prática de trabalhos silvícolas adequados e pela maior dinâmica existente dentro do espaço florestal.
- Redução dos acidentes de trabalho.

Relativamente ao último ponto, as ações de sensibilização na frente de trabalho têm um papel preponderante e indispensável para este resultado.

Em 2016, verificou-se que a média de acidentes nas propriedades certificadas do grupo Unifloresta é de 1 acidente de trabalho com baixa médica em cada 3 anos. Comparando este resultado com média de acidentes de

trabalho na floresta não certificada em Portugal, facilmente se conclui a presença de fatores externos de forte impacto nos resultados.

Como referi anteriormente, a certificação da gestão florestal em grupo é, do meu ponto de vista, o melhor método para uma gestão eficaz da floresta em Portugal. A adesão voluntária ao processo de certificação e a efetiva participação do proprietário na gestão das propriedades e na tomada de decisões é o ponto de partida natural para a criação de uma geração de proprietários conscienciosos, exigentes, com objetivos bem definidos, conhecedores da legislação e das boas práticas florestais e, por fim, capazes de assegurar a sustentabilidade e agregar valor acrescentado.

PARTE 3
FLORESTA E TERRITÓRIO:
POSIÇÃO DOS PARCEIROS SOCIAIS

O Pinheiro Bravo e o seu Futuro

JOÃO PAULO CATARINO*

Não me competindo defender a reforma em curso levada a efeito pelo atual governo, devo dizer que me identifico com ela, nas suas principais linhas orientadoras, como seja:

Na transferência de mais competências para os municípios em matéria florestal; num quadro de conformação com os instrumentos de ordenamento municipal e supramunicipal.

Torna-se obrigatório que tanto a escala como o pormenor sejam ajustados para que essa conformação seja possível e para que as competências dos municípios fora dos perímetros urbanos evoluam para domínios que possam ir para além do aterro e do desaterro das redes viárias, coisa que não existe hoje. Os municípios abarcam quase todas as competências dentro dos perímetros urbanos, em especial em matéria de edificabilidade, e não têm quase nenhuma em solo rustico.

Os municípios estão hoje perfeitamente preparados para receber muito mais competências em todas as áreas e em especial em matéria florestal. A questão da falta de meios técnicos ultrapassa-se como se ultrapassou quando se transferiram as competências na área da edificação ou na ação social – contratando os meios necessários.

* Coordenador Adjunto da Unidade de Missão para a Valorização do Interior.

Na Continuação de um caminho que possibilite a separação entre a titularidade e a gestão; aperfeiçoando a lei das ZIF, criando as Sociedades de Gestão Florestal e incentivando os fundos imobiliários para a floresta.

O Estado deve a este nível ter um papel ativo no incentivo à criação e desenvolvimento destes formatos e estruturas organizacionais, contribuindo assim para uma gestão profissional e em escala da floresta, elementos determinantes para a competitividade do setor. Neste formato, em que o titular da terra não tem, necessariamente, que ser o seu gestor, os proprietários que não querem ou não sabem gerir, mas também não querem vender, devem ser incentivados e motivados para delegarem a gestão dos seus prédios.

Na promoção da legalização da propriedade rústica e unificação do registo;

Não se pode exigir aos proprietários que paguem mais pela legalização dos prédios rústicos do que eles próprios valem, nem faz qualquer sentido existir um registo para efeitos tributários e outro para efeitos de titularidade, no mesmo prédio. A criação de um procedimento especial com isenção total de taxas e emolumentos para a legalização e registo dos prédios rústicos bem como a criação do número único do prédio, unificando o registo na conservatória, tal como a criação do balcão único do prédio, para além de uma enorme simplificação administrativa, legaliza e simplifica a relação do proprietário com a administração pública.

Na implementação de um sistema de cadastro simplificado;

A possibilidade de um conjunto de entidades públicas e privadas, tal como o próprio proprietário, mediante o cumprimento de um conjunto de especificações técnicas, poder entregar uma representação gráfica georreferenciada do seu prédio, que o estado aceita e adiciona ao registo do prédio, é o início de um caminho que nos levará, a prazo, de forma simples e exequível, a ter grande parte do país cadastrado.

Contudo, a grande questão florestal da atualidade, é o que pretende o país fazer com a área de território português que nas últimas décadas esteve ocupada com pinheiro bravo;

Hoje, não é economicamente rentável nem empresarialmente sensato, na perspetiva do proprietário da terra, apostar na espécie – pinheiro bravo, e porquê?

- Pelas questões fitossanitárias;
- Previsibilidade dos incêndios;
- Imprevisibilidade dos mercados e da indústria que lhe está associada;
- Estrutura da propriedade que lhe está associada. Minifúndio/gestão.

Obviamente, isto passa-se com praticamente todas as espécies florestais de crescimento lento que temos em Portugal, que são, quase exclusivamente, resultado da natureza. O passado prova-nos que só temos floresta plantada de crescimento lento nos casos em que o estado ajudou e acompanhou os povoamentos florestais nos primeiros anos de plantação. Os casos de sucesso em Portugal resultam, na quase totalidade, de povoamentos plantados ao abrigo dos regulamentos comunitários 2080/92, Ruris, entre outros, para arborização de terras agrícolas abandonadas, em que o estado apoiava na plantação, na manutenção e na perda de rendimento nos primeiros anos, fiscalizando anualmente a densidade e qualidade desses povoamentos florestais.

Quantos são os privados dispostos a investir hoje para colher daqui a 20, 30 ou 40? Muito poucos provavelmente.

Todos concordaremos com o enorme potencial florestal de grande parte do País, com o seu atual e eterno subaproveitamento e a inegável necessidade, económica, social e ambiental de que se reveste para o país. Por isso, ao Estado só restará plantar esse tipo de floresta, ou ajudar os privados nos primeiros anos de vida desses povoamentos florestais. Será sempre mais fácil, para além de sair mais barato ao Estado, apoiar os privados ao invés de os substituir. E poderá sempre fazê-lo, a coberto da elementar e acertada justificação – se o Estado cobra pela emissão de licenças a quem polui, é da mais elementar justiça, pagar a quem despolui.

Posição da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP) Objectivo: Gerir a Floresta

JOSÉ DE MATOS*

A iniciativa de debater estes dois temas, a Economia da Floresta e o Ordenamento do Território de forma interligada, e num momento em que está em curso o debate público sobre um importante “pacote” de medidas legislativas propostas pelo Ministério da Agricultura, visando a Reforma do Setor Florestal é pertinente e oportuna. Não me alargarei em considerações sobre a maioria das matérias que neste debate foram abordadas extensa e profundamente por especialistas, demonstrando, aliás, que existe bom e sólido conhecimento nestas áreas entre nós, quer técnico, quer científico, assim como propostas de ação muito válidas.

Focar-me-ei no ponto que considero crucial para uma política bem-sucedida de fomento da economia de base florestal, que, aliás, se articula com os objetivos visados pelo ordenamento do território – a gestão da floresta. Este é para mim e para a Confederação que represento o aspeto mais importante que releva do “pacote” de medidas apresentado pelo Ministério da Agricultura e que, não obstante algumas dúvidas, ou até algumas discordâncias pontuais sobre aspetos concretos das citadas medidas, merece o nosso apoio.

* Membro da Direção da CCP.

É óbvio e foi já aqui referido por outros que me antecederam, que estas medidas não são suficientes para resolver os problemas da floresta portuguesa. Julgo que o Governo não tem sequer essa ambição. Os problemas que hoje enfrentamos têm a sua raiz em profundas transformações que nos últimos quarenta ou cinquenta anos ocorreram na sociedade portuguesa e que são responsáveis pela transformação do mundo rural, da nossa agricultura, da nossa floresta, pela desertificação e abandono das nossas aldeias e sobretudo do chamado “interior”. São alterações de carácter civilizacional, demográfico e estrutural que geram uma realidade diversa, onde emergem problemas que não se combatem com medidas avulsas de proibições, de fiscalização de subsidiação, ou outras. É preciso ter uma estratégia de superação dos problemas pela promoção de modelos diferentes que se mostrem mais adequados ao presente e mesmo ao futuro. É nesse sentido que consideramos particularmente feliz a opção do Governo por promover a melhoria da gestão das florestas, privilegiando o papel dos privados, através de diversas medidas que passam pelo aperfeiçoamento das ZIF e, sobretudo, pela criação das SGF. Mas, também e na mesma direcção, pela implementação do cadastro simplificado e pela dinamização, em novos moldes, da figura do banco de terras.

É de enaltecer nesta “Reforma” a assunção clara da diferença entre proprietários e gestores/empresários da floresta, valorizando-se esta última vertente, contra uma moldura tradicional assente no proprietário, que nas regiões do minifúndio, em particular no interior, é muitas vezes “ausente”. A nossa concordância é estratégica e de orientação. Estamos convencidos que muitos dos atuais problemas, desde os do tipo fitossanitário aos incêndios, até à própria promoção de espécies autóctones e de crescimento lento, podem ser paulatinamente ultrapassados por uma gestão de nível superior da nossa floresta. Não concordamos com tudo e, no domínio da empresariação da gestão florestal, julgamos que é possível e será necessário, a seu tempo, ir mais longe. Mas há condições de base que devem ser observadas para que a estratégia resulte, sobretudo quando se trata de uma estratégia centrada no primado das regras do mercado e da economia privada. Desde logo, há que garantir uma regulação clara e a estabilidade das políticas. A forma como foi abordada a questão do eucalipto, inquinada pelo acordo político que todos conhecemos, afasta-se destes princípios e importa que o regime prescrito, necessariamente transitório, evolua rapidamente para um modelo baseado na aptidão do solo, como aliás o Conselho Nacional

para o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS) sublinha no seu parecer emitido nos últimos dias.

Concordamos também com o CNADS no alerta que lança sobre as opções de “municipalização” de algumas competências, nomeadamente na constituição das ZIF e na interpretação dos PROF. Nem todos os municípios terão as condições e competências adequadas e a diversidade de critérios de município para município é suscetível de criar fortes e perniciosas desigualdades num país tão pequeno e com tantos municípios.

Ainda sobre a questão da estabilidade das políticas e uma vez que está prevista a atribuição de benefícios fiscais, quer às ZIF, quer às SGF, é pertinente que os mesmos sejam atribuídos por prazos relativamente longos e definidos previamente. As alterações frequentes nos impostos, que caracterizam o nosso sistema fiscal, seriam particularmente nocivas para este setor. Invoco novamente o parecer do CNADS sobre as dúvidas levantadas ao alcance da medida, pelo facto de esta se mostrar insuficiente ou inadequada em áreas do território caracterizadas por baixas rentabilidades da floresta e, sobretudo onde predomine o minifúndio, onde os custos da gestão das explorações são mais elevados. A redução de impostos sobre lucros beneficia quem ganha mais e não compensa quem os não tem. É aqui que parece que deverão ser encontradas outras formas de remunerar os benefícios gerados pela floresta e que não se circunscrevem exclusivamente à rentabilidade direta da exploração económica. A ideia de atribuir um valor às externalidades positivas geradas pela floresta (sumidouro de carbono, proteção dos solos, biodiversidade, espécies de crescimento lento, etc.) tem todo o cabimento e seria um instrumento mais efetivo que as isenções fiscais para o investimento privado na floresta e de acordo com os objetivos da própria política florestal e ambiental.

Sobre incentivos, deixo ainda um reparo à iniciativa de instalar mais centrais de biomassa, quando sabemos que as atuais estão longe de trabalhar a 100%. Será sensato? Estará acautelada a necessidade de garantir que fica suficiente biomassa florestal que é indispensável para a manutenção da qualidade dos solos?

Termino, afirmando, uma vez mais, que os problemas da floresta não são exclusivos da floresta e devem ser enfrentados tendo em perspetiva as condições reais que se vivem no chamado “mundo rural”, que precisa de ser reinventado, aproveitando novas oportunidades que se abrem em atividades complementares na área agrícola, mas também no domínio do

turismo, da caça, da cultura, etc. O sucesso será determinado pela capacidade que tivermos para definir objetivos, traçar estratégias adequadas e para persistir nelas, corrigindo o que se comprovar necessário e carreando os meios legais, administrativos e financeiros que forem sendo exigidos.

É um caminho e, em nossa opinião, este primeiro passo, ainda que pequeno, vai na direção certa.

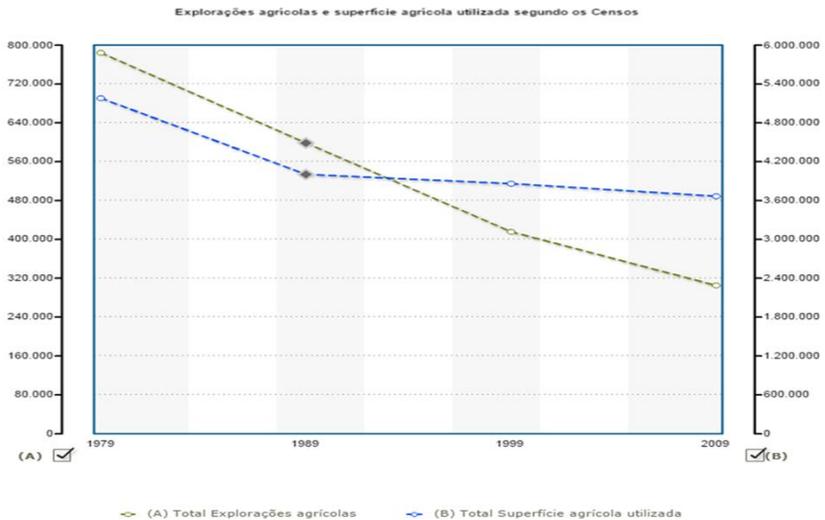
Posição da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP)

JOÃO SOVERAL*

A natureza minifundiária da propriedade não é em si mesma incompatível com a produção florestal. Afinal, foi nesse contexto que a floresta portuguesa foi criada, gerida e produziu riqueza durante décadas. Acontece que, sendo a silvicultura a última das opções produtivas para a ocupação e rentabilização do solo (território), é natural que a ocupação florestal ao nível das explorações agrícolas familiares se tenha estabelecido quase sempre complementarmente ao conjunto das restantes atividades produtivas. Quando essas atividades produtivas desaparecem ou diminuem grandemente, é a própria gestão da componente florestal da exploração que é posta em causa, tornando-se impossível por exigir recursos já não disponíveis (mão-de-obra, p.e.), ou não compatíveis com a geração de riqueza que permite. Assim, é perfeitamente entendível que seja a regressão da agricultura, elemento nuclear do modo de vida e da economia rurais, que em muitas situações determina a impossibilidade física, humana e económica de prosseguir a exploração da floresta que com ela se constituiu e que com ela estabelecia relações de profunda interdependência.

A diminuição da superfície sujeita a exploração agrícola é bem evidenciada na evolução dum seu indicador, a superfície agrícola utilizada (SAU): nas três décadas que decorreram entre 1979 e 2009, diminuiu perto de 30%, correspondente a 1,5 milhões de hectares.

* Assessor da Direção da CAP para a política florestal.

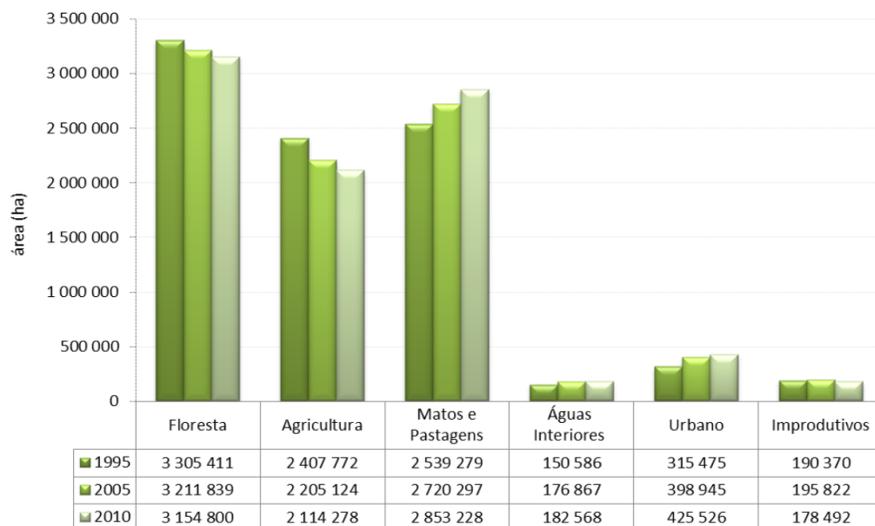


Fontes de Dados: INE - Recenseamento Geral da Agricultura
 Fonte: PORDATA

O fenómeno tem na sua base a diminuição da atividade humana na gestão do território, redutoramente designada por abandono agrícola, não menos exuberantemente expressa na diminuição do número de explorações agrícolas no mesmo período: quase meio milhão, ou seja, um pouco mais de 60%. São menos meio milhão de unidades de exploração económica, maioritariamente familiares, que desenvolviam um conjunto de atividades interdependentes, fortemente ancoradas no território que, tendo cessado a agricultura, terão também feito cessar, mais cedo ou mais tarde, o trabalho de administração da floresta que constituía parte significativa do seu património.

Assim, e embora sujeita a uma menor intensidade de gestão do que as atividades agrícolas, também a floresta nestes casos foi objeto de “abandono” e exposta, muitas vezes sem as necessárias medidas de remediação, às agressões de incêndios e de pragas e doenças, evidenciando hoje claramente sinais de uma regressão, menos acentuada do que a da agricultura, mas ainda assim preocupante. Os números do Inventário Florestal Nacional (IFN) expressam-no inequivocamente: houve uma diminuição de 150 mil hectares da superfície ocupada por povoamentos florestais entre 1995 e 2010. Em média, 10 mil hectares por ano.

Alteração do uso do solo¹



Concomitantemente, verifica-se uma progressão muito significativa das superfícies ocupadas por matos e pastagens, ocupando quase 3 milhões de hectares, ou seja, um terço do território nacional. Os terrenos com esta ocupação, sujeitos a nenhuma ou a muito ténues ações de gestão, constituem-se hoje como a base matricial que envolve aglomerados populacionais, parcelas agrícolas e povoamentos florestais, e que a todos sujeita a um conjunto de riscos ambientais interrelacionados: incêndios, pragas e doenças, espécies invasoras, perda de diversidade biológica, erosão e degradação do solo, desregulação hidrológica, etc.

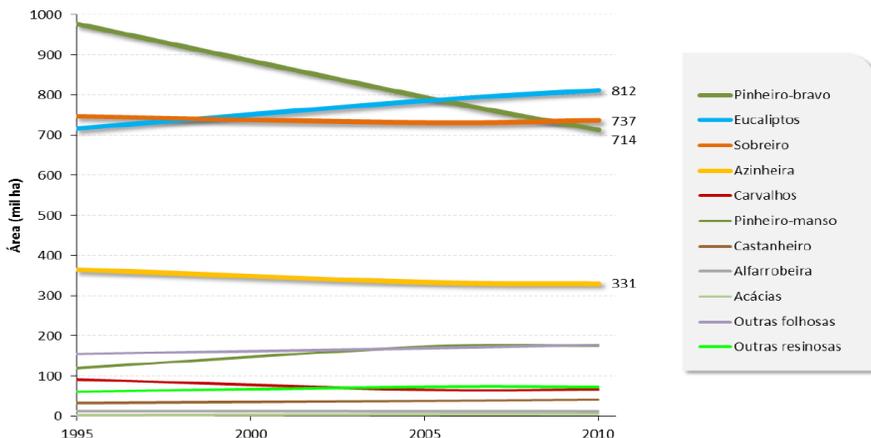
Dentre as espécies florestais mais comumente utilizadas no nosso País, o pinheiro-bravo é sem margem para dúvida a mais associada às explorações agrícolas minifundiárias familiares características das regiões Centro e Norte, em que o fenómeno descrito mais fortemente se manifestou ao longo das últimas décadas. Não é por isso de estranhar que a regressão da superfície ocupada pelos seus povoamentos seja mais expressiva do que noutras espécies florestais. Mais uma vez, os dados do Inventário Florestal Nacional são inequívocos: entre 1995 e 2010 a área ocupada pelo

¹ Fonte: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, fevereiro de 2016, IFN, 1995-2010

pinheiro-bravo reduziu-se em 263.438 hectares, à razão de cerca de 17.500 hectares por ano.

A redução da superfície de pinhal-bravo foi superior à redução da superfície da floresta do País!

Evolução das ocupações florestais²



A constatação do destino que os terrenos de onde o pinhal-bravo desapareceu tiveram, permite perceber com clareza o que se passa nesses territórios. Em não mais de um terço deles surgem novas ocupações florestais, enquanto quase dois terços não são sujeitos a novas ocupações produtivas, vindo a ser ocupados por matos. A ideia vulgarmente difundida de que o pinhal-bravo é substituído de forma generalizada pelo eucalipto não tem fundamento – apenas num quarto das situações o pinhal-bravo dá lugar ao eucaliptal. Infelizmente, na grande maioria dos casos, as condições particulares dos proprietários, as limitações da economia à escala local, o escasso rendimento das culturas florestais e as ameaças que sobre elas impendem, determinam a desistência e o “abandono”.

O problema com que o País se confronta é, pois, e antes do mais, o da insustentabilidade económica dos sistemas produtivos agrícolas e florestais em grandes extensões do seu território, que se traduz numa insustentabilidade da organização e da gestão desse mesmo território e que,

² Fonte: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Fevereiro de 2016, IFN, 1995-2010

num processo incontornável, determina o que de uma forma porventura grosseira, mas eficazmente gráfica, se poderá designar por “insustentabilidade ecológica”.

Resulta, assim, evidente que fenómenos depauperadores da nossa floresta, como os incêndios, as pragas e doenças e as espécies exóticas invasoras – todos fortemente relacionados – não são, as mais das vezes, o resultado de erros ou omissões da silvicultura levada a cabo pelos seus proprietários – da famosa “gestão florestal”, ou da falta dela – mas sim o culminar de todo um processo de arruinamento de uma economia agrária por incapacidade de adaptação às condições económicas e sociais em profunda e acelerada mutação. Tão pouco se devem, na sua essência, a insuficiências da política florestal do nosso País pois, como se procurou demonstrar, encontram origem mais profunda bem a montante desta. Pouco há que se possa fazer em matéria de política florestal que possa alterar significativamente as causas reais do definhamento de um certo modelo de economia agrária.

O que é então possível fazer num quadro previsível em que se conjugam a aceleração e irreversibilidade do declínio demográfico numa grande parte do território nacional, com o agravamento das condições climáticas, traduzido em períodos de escassez de chuva mais longos e de temperaturas extremas mais graves, e ainda com uma crescente dificuldade na determinação de políticas públicas de apoio direto ao rendimento dos agricultores e proprietários florestais?

Desde logo é possível apontar o que os poderes públicos não deve(ria)m e quase sempre acabam por fazer, confrontados que estão com a dificuldade da resolução do problema e as suas próprias insuficiências:

- Procurar soluções de resultados rápidos – isto para um problema que se desenvolve e agrava há mais de cinco décadas;
- Culpabilizar os proprietários florestais pelos resultados de um processo que não determinaram e de que não são atores centrais;
- Tentar encontrar na silvicultura (gestão da superfície de povoamentos florestais) a solução para as consequências do definhamento da economia rural;
- Demandar a solução de falsos problemas, de que são exemplo a incompletude do cadastro predial rústico, a complexidade do corpo legislativo aplicável, a insuficiência dos incentivos fiscais (e tantos outros pretextos para não atuar onde se impõe);

- Penalizar a já débil economia da produção florestal do país causticando os seus segmentos (mais) rentáveis;
- Promover uma fragmentação da organização territorial da floresta nacional assente numa qualquer divisão administrativa (os concelhos, p.e.).

Mas então, cientes que estamos de que a política florestal por si só não dispõe dos instrumentos suficientes para lidar com o desafio de redefinir todo um modelo para a nossa economia rural que permita a sustentação da exploração cuidada da floresta que temos, o que será ainda assim possível fazer?

Essencialmente, delinear políticas públicas que propiciem a articulação entre a agricultura e silvicultura enquanto atividades produtivas complementares, que estabeleçam regimes simples e objetivos de remuneração de serviços dos ecossistemas providos pela agricultura e pelos povoamentos florestais – preferencialmente a médio e longo prazo – que promovam a eliminação de “custos de contexto” para os segmentos da produção florestal que encontram a sua justificação nos mercados não regulados e, finalmente, que não consagrem apoios públicos que distorçam a concorrência e perturbem os mercados nesses mesmos segmentos.

Posição da Confederação Empresarial de Portugal (CIP)

FRANCISCO CARVALHO GUERRA*

Começo por referir a importância da Floresta para o País. Os Espaços Florestais ocupam 2/3 da área do território nacional, cuja gestão está distribuída entre proprietários privados (84%), comunitários (14%) e públicos (2%). São cerca de 3 milhões de hectares, ocupados por várias espécies florestais, de onde se destacam Sobreiro (23%) o Pinheiro bravo (23%) e o Eucalipto (26%).

Devemos ter em consideração que as exportações das fileiras florestais em 2013 tiveram um valor de 4.324 Milhões de euros, cerca de 9,1% do valor total de bens exportados a nível nacional, gerando um saldo na Balança comercial de 2.474 milhões, que na perspetiva da FORESTIS, com políticas públicas adequadas e com o empenho dos agentes económicos, poderia dobrar num prazo de 20 anos. Porém, para se alcançar estes objetivos, temos que dinamizar o investimento reprodutivo e rentável e a gestão profissional da floresta privada e comunitária de forma a contrariar as tendências atuais.

- Pois entre 1995 e 2010 houve uma diminuição de 150.000 hectares de floresta (ao ritmo de 10.000 hectares/ano)
- Entre 1990 e 2010, o volume de madeira na floresta também decresceu 17 milhões de m³ (redução anual média de 850.000 m³).

* Vice-Presidente do Conselho Geral da CIP, Presidente da Direção da Forestis.

- Nos últimos 20 anos perderam-se cerca de 150.000 postos de trabalho no setor (passamos de 225.000 empregos em 1995, (5,1% total emprego), para 65.939 em 2011 (2,4% total de emprego)

Estes dados são do conhecimento geral, mas refiro-os para a enfatizar o impacto negativo que, a manterem-se, terão no ambiente, na economia e no desenvolvimento social dos territórios.

É urgente contrariar esta tendência. E para a contrariar é importante estabelecer políticas públicas adequadas, que determinem orientações claras e previsíveis para os agentes económicos, e termos uma Administração Pública eficiente e expedita na sua intervenção; quer seja na disponibilização de informação setorial (como por exemplo Inventario Nacional Florestal atualizado) quer seja relativamente aos prazos de resposta dos projetos que analisa, aos pareceres que dá, ou aos licenciamentos a que obriga.

É importante facilitar a vida a quem quer fazer e investir, diminuindo os custos de contexto e se possível reduzindo o risco da atividade associado aos incêndios, às pragas e doenças, que são hoje dois fatores muito limitantes ao investimento privado. Devemos evitar experimentalismos, aprender com os passos já dados e fazer a evolução com persistência, sendo consequentes e práticos.

Tendo em consideração que os maiores constrangimentos e desafios estão nas pequenas explorações é importante, por exemplo, que Estado e o Associativismo Setorial deem as mãos para levar a cabo iniciativas que apoiem e promovam:

- O espírito e a inovação empresarial
- Formação e qualificação dos pequenos produtores e empresários
- A qualificação de quadros especializados para o setor
- A competitividade através da redução de custos operacionais, aumento do valor acrescentado dos produtos e ganhos de escala na produção florestal
- Sistemas de serviços de assistência técnica e transferência de tecnologia

Estas medidas são críticas, em particular para os pequenos produtores e empresários pois estes não conseguem incorporar na sua atividade, já pouco rentável, os custos associados a estas ações.

É igualmente importante que se evolua em matérias como a regulação de mercados dos produtos florestais, gerando estatísticas fiáveis e atualizadas, e também na concertação entre o tecido económico das principais fileiras, com vista a obter equilíbrios na redistribuição equitativa do valor produzido. Em síntese, é essencial aumentar a rentabilidade das explorações e empresas florestais sobretudo das de pequena e média dimensão para motivar mais produtores a tornarem-se empresários mais resilientes e competitivos.

Atualmente, está em curso a elaboração de um pacote legislativo que pretende iniciar uma reforma do setor Florestal. A Reforma da Floresta é uma iniciativa, de carácter interministerial, que aborda com determinação alguns assuntos, há muito identificados nos principais documentos estratégicos setoriais como sendo os que mais constrangimentos colocam ao desenvolvimento do setor florestal e à gestão ativa e profissional dos espaços florestais, sobretudo em territórios minifundiários. Nas 10 medidas contidas no pacote legislativo, levado a discussão pública, é perceptível uma vontade firme de **racionalizar e aumentar os níveis de investimento e profissionalizar/empresarializar a gestão da floresta, bem como, de reduzir as áreas improdutivas** existentes no país, seja por ausência de investimento, ou por se tratar de terras sem dono conhecido. Para este desiderato concorrem um conjunto de medidas nucleares em que se incluem um sistema de **Cadastro** simplificado, a criação de um novo regime jurídico para **Sociedades** de gestão florestal, o regime **Incentivos fiscais** e emolumentares, a instituição de um **Banco e Fundo de mobilização de terras**.

Complementarmente, procede-se a alterações pontuais no Sistema Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios, aumentando a **proteção aos aglomerados urbanos e edificações** (elevando as obrigações dos produtores florestais em matéria de limpeza florestal) e assume-se a **limitação da expansão do eucalipto no território nacional**, justificada pela necessidade de melhorar o ordenamento florestal através da diversificação e equilíbrio entre de espécies mas que, é importante sinalizar, também limita as opções de investimento e a rentabilidade de muitas explorações florestais. Está também patente, na maioria dos diplomas, o propósito de **descentralizar competências para a esfera municipal**, em particular no que se refere a responsabilidades de defesa contra incêndios e de gestão da floresta, em que se abre a possibilidade dos municípios gerirem Zonas

de Intervenção Florestal (ZIF) ou de emitirem pareceres vinculativos nos processos de licenciamento de arborização e rearborização.

Neste contexto, é importante ter presente que os Municípios, pese embora as crescentes competências em matéria florestal, nomeadamente na DFCI, não estão ainda suficientemente estruturados e organizados para concretizarem, no imediato, algumas das competências que lhes são atribuídas na reforma, em particular, no que se relaciona com a gestão florestal. Refira-se igualmente que se deveria incentivar desde já a construção de **soluções intermunicipais**, em matérias como o planeamento das ações de **prevenção e combate contra incêndios** florestais bem como no desenho de **normas de licenciamento** para ações de arborização e rearborização. Esta abordagem permitiria a **racionalização e otimização de recursos** e emprestaria **maior coerência e eficiência ao planeamento e gestão do território, e da floresta**, que pela sua natureza tem uma escala de ordenamento supramunicipal.

Há também outras matérias muito relevantes, que ficaram arredadas deste pacote legislativo e que aliás não precisavam de medidas legislativas para nos trazerem alguns avanços. Refiro-me, por exemplo, à operacionalização do PDR2020, que já vai a meio do seu percurso e que ainda não entrou em velocidade de cruzeiro. A sua implementação no terreno é muito limitada, com a agravante de que o reduzido investimento aprovado é muito desigual entre regiões.

O Fundo Florestal Permanente é outro instrumento de Financiamento público, que deveria ser agilizado e, já agora, reavaliado, pois na prática tem financiado atividades e instituições do Estado, quando poderia jogar um papel importantíssimo no desenvolvimento florestal em complementaridade com o PDR2020. Estes dois instrumentos, articulados e a funcionarem bem, poderiam alavancar muito investimento privado, essencial para inverter a tendência de redução da área florestal que referi no início. E sublinho, para isso, não é necessária legislação, apenas avaliação e vontade política.

Outra área que é necessário dinamizar é a investigação e desenvolvimento. A floresta do futuro, num contexto de globalização e de alterações climáticas, depende do conhecimento e da aplicação de novas tecnologias e processos na atividade produtiva. O setor florestal pelo peso que tem na economia e no território justifica maior presença e orçamento na política nacional de investigação. O desafio da modernização, no sentido mais

abrangente do termo, depende (na minha opinião) da coerência e estabilidade das políticas e da definição de um quadro organizacional claro para o sector. O sistema desorganizado e permissivo em que nos movemos, resultado da ausência de planeamento estruturado e de prazo consentâneo com os ciclos produtivos da floresta, cria um ambiente propício à desresponsabilização, que quando acontece é facilmente justificada por cada agente pelo facto de as suas competências não estarem definidas nem sequer no campo dos princípios. É necessário acordar o quadro institucional e organizacional de referência, bem como esferas de competências de cada um dos agentes do setor, público e privado, assim como as responsabilidades que lhes são atribuídas para evitar a disputa de competências e buscar o necessário alinhamento e consenso. Por isso, tenho a expectativa que a Reforma tenha em particular atenção o Associativismo representativo e a concertação porque são essenciais para a implementação e sucesso de qualquer reforma estrutural de uma floresta iminentemente privada como a portuguesa.

Portugal, apesar, de todos os compromissos internacionais que tem assumido, dos fundos europeus a que teve acesso, e dos instrumentos legislativos que criou- Lei de Bases da Política Florestal, 1996, Plano Nacional Para a Floresta Sustentável, 1998, Plano de Ação Florestal, 2001, Reforma Estrutural do Setor Florestal, 2003, a Estratégia Florestal, em vigor, ainda não conseguiu definir verdadeiramente um quadro de referência para a Floresta. A razão está em grande parte no facto de este setor não se compadecer com medidas assentes na conjuntura do momento.

Fico na expectativa que esta Reforma possa ser o início da resposta necessária, se conseguirmos, em conjunto, aprofundá-la e obter os fundamentais consensos.

Posição da Confederação do Turismo Português (CTP)

ANTÓNIO ABRANTES*

A floresta precisa de ser debatida em conjunto com a questão do território. A Confederação do Turismo Português (CTP) não se pronunciará, contudo, do ponto de vista técnico sobre a floresta.

Qual a perspetiva que é adotada pela CTP relativamente à floresta? A floresta é um ecossistema no qual integramos aquilo que é o mundo rural, o espaço territorial de um país no qual a floresta não é uma realidade estática, mas sim dinâmica, que vive de um contexto, de um ecossistema. O Turismo olha para a floresta como um recurso, entre outros recursos necessários para a atividade turística. Trata-se de um recurso natural, sendo sabido que o turismo vive essencialmente de recursos naturais, embora aproveite outros recursos, de outras naturezas, tal como por exemplo, os recursos culturais. No entanto, também estes acabam por ser repercussões dos recursos naturais.

O recurso “espaço florestal”, tem para nós uma virtualidade enorme. Ele integra uma panóplia de elementos que respondem a motivações dos visitantes, motivações essas que devem ser determinantes no desenvolvimento de políticas do turismo e de ações concretas dos agentes económicos no terreno. Sabemos que entre as motivações dos visitantes se encontram o contacto com a natureza, a observação do ecossistema e de espécies autóct-

* Secretário-Geral da CTP.

tones de aves, de espécies cinegéticas e outras. Trata-se, portanto, de um recurso que responde às motivações dos turistas e que por sua vez devem ser consideradas como determinantes para o desenvolvimento de serviços, de equipamentos e dos investimentos necessários para dar resposta cabal a essas motivações dos visitantes. Este é o cerne da questão florestal e a perspectiva que o turismo assume para entroncar no debate sobre as florestas e o mundo rural.

O setor do turismo pode dar um contributo para a resolução dos problemas da floresta; desde logo, afirmando que nestes espaços existem atividades humanas, as daqueles que residem e as daqueles que nos visitam: é nessa simbiose, na prestação de serviços, no investimento em equipamentos, que o turismo intervém e pode dar o seu contributo. Daí a necessidade de encontrar nos espaços florestais destinos de ordem turística que possam ajudar, não só à preservação, mas ao desenvolvimento económico do espaço floresta.

Gostaria de insistir nas tipologias de motivações presentes nestes espaços: contacto com a natureza, conhecimento do património rural, atividades de evasão em contacto com a natureza e conhecimento dos elementos de ordem natural que se encontram nesses espaços. Estas motivações dão origem a atividades de lazer, lúdicas, de animação e de ordem científica que constituem uma oportunidade de negócio para o turismo. Estas atividades determinam, portanto, a provisão de um conjunto de serviços que respondam a esta tipologia de necessidades. São elas que determinam a final, no território, fluxos turísticos que implicam a criação de uma gama de produtos para responder a esses fluxos, como sejam o turismo de natureza, o turismo rural, o turismo cinegético, o turismo cultural, paisagístico ou o turismo de aventura, produtos esses que são postos à disposição dos visitantes.

Os visitantes têm, por meio do consumo desses produtos de atividade turística, a capacidade de deslocalizar riqueza do seu local de origem para o lugar de destino. Este é o elemento que determina o contributo que o turismo pode prestar à sustentabilidade destes espaços florestais e rurais, gerando atividades de valor económico. O turismo é portanto uma atividade que deve ser tida em conta no espaço florestal, proporcionando-lhe ocupação, riqueza local e criação de emprego, dessa forma contribuindo para a conservação dos referidos espaços e para o desenvolvimento económico e social.

O panorama, para ficar completo obriga a outro exercício, o do desenvolvimento de uma estratégia para as florestas, processo esse que foi já empreendido e que conduziu a uma panóplia de instrumentos de intervenção e de gestão que dela derivam. No entanto, não é possível encarar o desenvolvimento económico e social destes espaços sem a intervenção dos agentes económicos, a qual é essencial. Se não houver uma dimensão económica e social, a valorização, a regeneração e a conservação dos recursos não é possível. Para poder cumprir a missão de cada espaço e de cada território deve estar subjacente uma motivação económica que a espolette e possibilite. Assim, sempre que nos instrumentos de gestão esteja prevista a intervenção e a participação efetiva dos agentes económicos a CTP é da opinião que estes devem ser ouvidos nos órgãos de decisão e aconselhamento estratégico.

Sem a dimensão económica não seremos capazes de garantir o futuro dos espaços florestais. Há ainda um mundo grande que importa explorar e desenvolver, na interface entre o turismo e o mundo rural.

Posição da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional

LUÍS PEREIRA GARRA*

É necessário e é urgente um novo olhar e uma nova política para a floresta. Esta não pode ser desligada de uma política transversal que tenha uma visão Nacional que assuma com nitidez uma estratégia de desenvolvimento onde se definam as atividades produtivas a potenciar.

Está hoje provado até à exaustão que as políticas de desindustrialização, de baixo rendimento dos trabalhadores e dos produtores florestais executadas ao longo de quatro décadas falharam, provocaram a saída das pessoas e com isso veio o despovoamento das terras e em consequência abandonaram-se as culturas, desde logo a florestal, floresta que também por isso, mas não principalmente, é regularmente dizimada e transformada em cinzas pelos incêndios.

Estamos em Mação, no coração do pinhal e esta região é bem o exemplo do que dizemos. Ao longo de décadas reclamou-se, e bem, a construção de infraestruturas rodoviárias como forma e meio de desencravar este território das amarras do subdesenvolvimento e de o aproximar do litoral. Só que as novas estradas vieram e a aproximação ao litoral foi feita, mas, como isto não foi acompanhado de uma política integrada de desenvolvimento, onde as atividades económicas se complementassem e articulassem e os rendimentos do trabalho fossem valorizados, as novas estradas, em vez de servirem para fixar e atrair, serviram para levar as pessoas mais

* Membro do Conselho Nacional da CGTP-IN.

depressa daqui. E agora temos um desemprego que ainda é elevado (e que só não é maior porque as pessoas em idade ativa abandonam a região), um envelhecimento da população galopante e um quadro demográfico profundamente preocupante que é preciso parar e inverter.

É claro que a CGTP-IN não ignora e por isso saúda o esforço de todos aqueles e aquelas que, resistindo à adversidade, teimaram e teimam em viver na sua terra, porque é a partir deles e do que temos que se deve construir uma nova visão do desenvolvimento florestal e do necessário reordenamento do território. Todos devemos ter presente que quando falamos de políticas estamos a falar de pessoas concretas, pessoas de carne e osso, que querem e aspiram a uma vida digna e a um trabalho valorizado e justamente remunerado. Por isso quaisquer medidas e políticas para valorizar a floresta têm de se centrar nos rendimentos dos produtores, na diversificação da produção florestal e na complementaridade entre sectores económicos e serviços públicos de proximidade e ter como preocupação a criação de emprego com direitos e devidamente valorizado no salário, nas profissões, nas carreiras e nas condições de trabalho.

Neste processo, que tem que ser transformador, não há os iluminados que tudo sabem e os outros. Neste processo, todos são necessários e todos têm que ser envolvidos, desde logo as estruturas que estão no terreno, designadamente as confederações que representam os pequenos e médios produtores, que continuam a ser a maior parte. É por isso desejável que a Reforma Florestal seja objeto de uma ampla discussão com todos os que operam nesta importante fileira e a partir daí se estabeleça um amplo consenso na Assembleia da República, na linha do que antes aconteceu com a aprovação por unanimidade da Lei de Bases da Floresta.

É fundamental que a reforma da política florestal assegure o necessário investimento público e que a partir dele e com ele se mobilize o investimento privado. Ora isto implica o princípio do “seu a seu dono” onde não se pode confundir o necessário e indispensável apoio aos proprietários florestais e designadamente os mais pequenos com o injusto e imoral apoio às empresas de celulose para a chamada promoção do aumento da produtividade do eucalipto.

É necessário o reforço dos meios humanos e materiais das estruturas do Ministério da Agricultura e Pescas para a intervenção nas Florestas e já agora, é também necessário revogar as medidas economicistas do anterior Governo, que fundiu o Instituto de Conservação da Natureza com a

Direção Geral das Florestas e prosseguiu a desastrosa política de redução de efetivos, através da chamada Mobilidade Especial, apenas para poupar nos custos, com prejuízos, quer para a defesa da natureza e da sua biodiversidade, quer para a floresta, enquanto atividade económica.

É crucial assegurar um preço justo à produção da matéria lenhosa e combater práticas comerciais agressivas e importações sem controlo e assim defender o interesse dos proprietários e a gestão ativa da floresta.

Importa discutir bem, até à exaustão, a quem compete a gestão da política florestal. Já aqui falámos da necessidade de políticas económicas integradas e intersectoriais e também podemos falar da complementaridade interconcelhia. Esta região, zona do pinhal por excelência, é bem o exemplo de que não pode haver visão ampla com gestão limitada a um só território administrativo concelhio. Daí que, com o necessário maior envolvimento e participação das autarquias, a política florestal deve continuar a ser da responsabilidade da Administração Central do Estado e deve valorizar-se muito o papel do associativismo dos produtores florestais e compartes dos baldios, sendo que o apoio que estes necessitam não é o de poderem recorrer a CEIs, como aponta o PNCT.

E sim: é necessária uma política que limite e até ponha fim ao flagelo dos incêndios que, ano após ano, destroem florestas, casas, bens e pessoas. E isso exige mais e mais qualificados profissionais para o trabalho de ordenamento da floresta, do acompanhamento das medidas do Sistema de Defesa das Florestas contra Incêndios, da coordenação da intervenção das equipas de Sapadores Florestais, do aconselhamento dos produtores sobre as melhores práticas e espécies, do apoio aos Baldios, da atenção direta e reforçada às Matas Nacionais e às Áreas Protegidas. Só desta forma se acabará com o mito de que os incêndios florestais são apenas causa das chamadas terras sem dono conhecido.

Não há política nova assente em políticas velhas que se provou serem erradas. Por isso é preciso ver que os problemas da floresta portuguesa são resultado da destruição da pequena e média agricultura e do desaparecimento de muitos milhares de explorações familiares, com um papel único na ocupação do território e que isto teve como consequência o despovoamento e a desertificação do mundo rural e do interior do País. Ora isto implica assumir que estes problemas foram e são fruto da PAC e são o produto de políticas agroflorestais, orçamentais e de serviços públicos contra os agricultores e o mundo rural.

Estamos na Zona do Pinhal e este necessita de um forte investimento público direcionado para o desencravar desta zona que permitam a oxigenação dos aglomerados urbanos e espaços rurais (aldeias) e a ligação ao IC8. E, ao nível do sector produtivo, reveste-se de primordial importância a implementação de um plano, de iniciativa pública, dirigido ao reforço e desenvolvimento do cluster local centrado na floresta. As profundas assimetrias entre o eixo urbano e a zona do pinhal, e o seu rápido aprofundamento (que a não ser estancado conduzirá ao abandono e morte destes vastos territórios) impõem a necessidade de declarar os municípios do pinhal como zonas de intervenção prioritária (ZIP) adequando para esse fim as medidas e instrumentos financeiros a disponibilizar.

O Programa Nacional para a Coesão Territorial, aprovado no âmbito da Unidade de Missão, poderia e deveria ser um ponto de convergência de políticas transversais e complementares para esta nova visão da floresta e do ordenamento do território e desde logo para o desenvolvimento do interior do país. Mas, não é totalmente assim porque muitas das medidas do PNCT são excertos dos programas já existentes ou em preparação, são genéricas e remetem para posterior especificação da medida. Não seria a primeira vez que uma boa ideia (e nem todas o são) era contrariada pelo articulado da legislação a criar.

Por exemplo, o PNCT passa por cima do objetivo de aproximar o rendimento no interior ao rendimento médio do país pois, este é um dos problemas que ocasiona o abandono das terras e isso gera despovoamento, envelhecimento e desertificação. Lembro que a maioria dos concelhos do interior têm uma débil estrutura económica e o rendimento per-capita é muito baixo e não haverá capacidade de fixação e atracção de trabalhadores qualificados e altamente qualificados, especialmente jovens, apenas e só com incentivos de curta duração que resolvem enquanto duram mas não promovem um emprego estrutural e duradouro e não garantem uma mais justa distribuição da riqueza criada.

Outro exemplo a considerar é o da necessidade de manter e aproximar Serviços Públicos e as Funções Sociais do Estado das populações do interior e são previstas medidas positivas a este respeito. Mas, tenha-se presente que a melhor forma de garantir Serviços Públicos e as Funções Sociais do Estado é assegurar um aparelho produtivo dinâmico, um rendimento adequado às populações e respeitar e valorizar os trabalhadores que as prestam e, sobre isto, o PNCT não é claro nem objetivo e, lamen-

tamos dizê-lo, é propositadamente omissivo. Note-se que esta opinião não coloca em causa a valorização que fazemos do trabalho da Unidade de Missão Para a Valorização do Interior já que se outros méritos não tivesse, e teve, teve o mérito de recolocar no debate político a necessidade urgente de desenvolvimento do interior.

A CGTP-IN defende que um novo modelo de desenvolvimento exige considerar a vertente ambiental e, assim sendo, continuará empenhada numa estratégia de desenvolvimento que seja sustentável, do ponto de vista ambiental e social, que integre a preservação do ambiente e não delapide os seus recursos e que respeite os direitos dos trabalhadores e populações.

É também por isso que com muito gosto aqui estamos partilhando e discutindo ideias e afirmando que este movimento sindical está, como sempre, disponível para dar o seu contributo e apresentar propostas que vão ao encontro das necessidades do país.

Vivemos tempos de mudança que, com as limitações conhecidas, já mostrou que não estávamos condenados ao empobrecimento e ao corte de direitos e que outra política era necessária e era possível. Mas não podemos descansar à sombra dos resultados já alcançados. O pior que podia acontecer era ficarmos limitados ao já feito e deixar de continuar a aprofundar o sentido de mudança que as pessoas desejam e exigem e que ainda está por fazer. Também nesta área da floresta, do ordenamento do território, do desenvolvimento do país, e em particular do interior, muito há para fazer.

O tempo é agora porque amanhã já pode ser tarde.

Posição da União Geral dos Trabalhadores

MANUEL TEODÓSIO*

As florestas são uma temática fundamental para o Ordenamento do Território nacional, dada a sua posição estruturante no desenvolvimento e crescimento da nossa economia.

A matriz da UGT pauta-se por um sindicalismo de propositura, um sindicalismo de negociação, sempre norteado por atitudes responsáveis, honrando os compromissos assumidos, concretizando a efetiva defesa do trabalho digno e do trabalho de qualidade, na implementação dos direitos dos trabalhadores consignados em legislação e lutando sempre pela criação de mais e de melhor emprego. Privilegiamos, pois, uma postura negocial de concertação e não de confronto, devidamente fundamentada e na mesa negocial, pelo que procuramos fazer sempre parte da solução e nunca parte do problema. Mas como Central Sindical que somos, não abdicaremos, de em situações de rutura negocial ou em situações críticas dos direitos dos trabalhadores, de deitar mão de todas as armas de que dispomos, como é o caso do direito à greve e do direito à manifestação.

Depois desta nota introdutória importa referir que já em 2015, e ainda antes da campanha eleitoral para as Legislativas de então, a UGT elaborou e apresentou aos partidos políticos, um documento de trabalho, que intitulámos de Guião para a Legislatura 2015-2019, onde de uma forma bem clara defendemos “o lançamento de uma discussão sobre o modelo

* Secretário Nacional da UGT.

de organização política e de atribuição de competências entre os níveis central e local, o qual deverá ter como condição um amplo compromisso político e social, potenciador de um verdadeiro impulso da dinamização económica e da coesão social e territorial”.

Somos claramente defensores da criação de níveis de flexibilidade das políticas públicas nacionais e regionais, que permitam estabelecer os adequados graus de territorialização em função das temáticas e das necessidades específicas das regiões e promover e seu capital endógeno, onde se enquadra perfeitamente o caso concreto das Florestas. Porém, entendemos por outro lado, a importante necessidade de ser assegurada uma discussão proporcionadora de uma implicação efetiva dos Parceiros Sociais no acompanhamento e avaliação dos Programas Operacionais de âmbito regional, promovendo ao mesmo tempo instrumentos financeiros e técnicos que permitam reforçar as capacidades e competências dos representantes dos Parceiros Sociais, muito em particular nas estruturas de âmbito local e de âmbito regional.

Ao sermos defensores de políticas conducentes a um desejável e fundamental crescimento económico do país, entendemos que as mesmas devem assegurar uma desejável harmonização do território, da qual ainda estamos muito longe de concretizar, onde as oportunidades de sucesso estejam equitativamente distribuídas por todo o território, e não concentradas quase exclusivamente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, como infelizmente é a realidade atual. Assim, cresce de importância a necessidade de olharmos para o país como um todo, promovendo adequadamente cada um dos seus territórios, dinamizando as suas potencialidades muito próprias e específicas, pelo que não é desejável que se aplique uma mesma receita em territórios com contextos geográficos e culturais por vezes bem diferenciados.

Sabemos que a Floresta tem um enorme potencial, capaz de se transformar a médio prazo num gerador de uma economia forte e rentável, criadora dos tão desejados e fundamentais postos de trabalho, proporcionando emprego a muitos dos nossos jovens qualificados nas Universidades e nos Politécnicos, mas também permitir o regresso ao mercado de trabalho dos menos jovens e dos menos qualificados, que são uma parte significativa dos atuais desempregados, muito particularmente dos de longa duração. É importante neste momento, enfatizarmos a necessidade urgente de, a montante, se assegurarem os necessários reforços financeiros capazes de

proporcionar a estes trabalhadores, a devida e necessária formação e qualificação profissional tendo em conta as previsíveis necessidades do mercado de trabalho nesta área.

Não pretendendo fazer uma análise técnica ou académica sobre o tema, até porque não se pretende isso de um parceiro social, devemos de qualquer forma evidenciar a enorme importância que as florestas possuem em áreas bastante diversificadas, pois são elas que contribuem decisivamente para a beleza natural de uma paisagem, são elas que desempenham o papel fulcral de retenção da água nos solos evitando a sua desertificação e a sua degradação, são elas que transformam o maléfico dióxido de carbono no indispensável oxigénio que permite a existência de vida neste planeta, melhorando desta forma a qualidade do ar ambiente e contribuindo significativamente para a conservação da desejável biodiversidade.

Entendemos ser necessário criar e dinamizar uma ou mais fórmulas que permitam tornar rentável a floresta, contrariando e invertendo a situação atual em que as mesmas, aparentemente apenas acarretam despesas e aborrecimentos aos seus proprietários.

A exemplo de outras atividades económicas, parece-nos igualmente que o setor florestal tem um papel estratégico com um importante valor económico, que deverá potencializar e muito as muitas atividades produtivas, que deverão ir muito para além da tradicional produção de madeira. Assim, numa época em que as energias renováveis consolidam cada vez mais a sua importância, as Centrais de Biomassa são uma de entre outras excelentes estratégias, pois criam postos de trabalho, fixam população, promovem riqueza e ainda contribuem para a limpeza das florestas que lhe estão próximas, diminuindo significativamente o risco e a amplitude dos incêndios na sua área de intervenção.

Outra linha de atuação poderá passar pela área do Turismo, nomeadamente no turismo de natureza, o qual tem tido nos últimos anos um grande incremento tanto de praticantes como de visibilidade pública, sendo portanto espetável que o mesmo venha a ter ainda uma grande margem de crescimento. Um dos casos mais mediáticos são os Passadiços do Paiva, responsáveis pela atração de milhares de visitantes, mas podemos incluir nesta área ainda os Percursos Pedestres, as Ecopistas, as Áreas Protegidas, entre muitas outras ofertas. Saiba pois, cada região desempenhar o seu papel de potenciar o que tem de melhor nesta área, com o apoio indispensável do poder central, cabendo à iniciativa privada e às autarquias, de

uma forma isolada ou em parceria nas respetivas Comunidades Intermunicipais (CIMs), desempenhar um papel fulcral nesta matéria.

Convém não nos esquecermos que o Estado, seja através do governo central, seja através das autarquias, é o maior proprietário da mancha florestal portuguesa, pelo que tem naturalmente uma responsabilidade acrescida na gestão da mesma, devendo por isso ser implementador de práticas mercedoras de serem bons exemplos a seguir. Fica-nos no entanto a ideia que ainda haverá um longo caminho a percorrer até se conseguir atingir tal desiderato.

Mas ao Estado compete ainda criar os mecanismos adequados e eficazes na desejável dinamização e manutenção da economia florestal que não lhe pertence, refiro-me em concreto às áreas do domínio privado mas também às áreas do domínio dos Baldios. Relativamente aos Baldios, e não querendo tomar partido por nenhuma das partes, mas talvez esteja na hora de ser aberto e discutido com toda a frontalidade este *dossier*, até porque em muitos concelhos os baldios representam metade da sua área florestal. Cabe pois ao Estado dinamizar um desejável debate, alargado a todos os intervenientes, procurando os necessários entendimentos e pontes entre os diversos atores, para depois e em conformidade, proceder às correspondentes alterações legislativas, que permitam a modernização e a operacionalização da sua gestão.

Já no que diz respeito aos privados, um dos entraves constantes à sua modernização e à sua rentabilidade, está intrinsecamente ligado ao problema do minifúndio que impede a obtenção da necessária dimensão para a rentabilidade. É uma realidade com impacto diferenciado em cada uma das regiões do país, mas devemos enfrentá-la com toda a naturalidade e proporcionar condições legais, que de alguma forma minimizem essa mesma contrariedade. Não sei se a solução passa pelo emparcelamento, ou por outra solução, mas sei que nos compete defender a necessidade de se encontrarem mecanismos eficazes de consubstanciarem na prática, projetos economicamente rentáveis e dinamizadores da floresta, que possam candidatar-se a apoios, como é o caso do Portugal 2020.

Se o Estado não tiver um papel atuante, liderante e orientador, vamos continuar a assistir, entre outras coisas, à proliferação de uma certa espécie arbórea, só porque é a que tem um crescimento mais rápido e melhor mercado de venda assegurado pelas fábricas de celulose. Também a reflorestação e a regeneração da floresta, deverão ser feitas em conformidade

com as espécies autóctones de cada região, e deixar de andar sempre à volta do Eucalipto e do Pinheiro Bravo. Como seria bem mais agradável a nossa paisagem se pudesse contar com muitos mais Salgueiros, mais Carvalhos, mais Sobreiros, mais Azevinhos, mais Freixos, mais Medronheiros e de mais Amieiros entre outras espécies.

Em jeito de conclusão, direi que entendemos a importância da Floresta e defendemos a discussão sobre a mesma, de forma a torná-la motora do desenvolvimento económico de algumas regiões, principalmente das de menor densidade populacional, contribuindo com um importante papel no harmonioso Ordenamento do Território português. Sabemos que a Floresta tem todas as potencialidades para ser rentável e geradora da economia local e nacional, capaz de criar muitos postos de trabalho qualificado mas também de outros menos qualificados, o que é sempre uma salutar dupla valência nos dias de hoje, mas apelamos para a necessidade se passar quanto antes das palavras ao atos.

Podem pois, continuar a contar com a UGT, dentro do quadro das suas atribuições e competências, na prossecução deste importante desafio nacional que não deixa de ser também um importante desafio económico e um importante desafio social.

Síntese Conclusiva

FRANCISCO CASTRO REGO*

O objetivo do Conselho Económico e Social para o Seminário: a procura de propostas

O Seminário sobre Economia da Floresta e Ordenamento do Território procurou, nos diversos painéis, fazer uma análise dos aspetos de Economia e Ordenamento do Território associados à Floresta Portuguesa, identificando os seus principais problemas, os aspetos históricos que estão na sua origem, e sugerindo algumas propostas de solução para os problemas encontrados nas áreas da Economia e do Ordenamento do Território.

Foram também discutidos alguns aspetos mais específicos do pacote de medidas legislativas apresentadas pelo Governo para o sector florestal, nomeadamente as questões das transferências de competências para as autarquias, do cadastro e do banco de terras, dos benefícios fiscais às entidades para a gestão florestal, tendo-se concluído pela importância da articulação dos instrumentos de política e financeiros e pela constatação de que as medidas incluídas no pacote florestal, embora genericamente positivas, não serão, por si só, suficientes para resolver os problemas estruturais da floresta portuguesa.

Os principais problemas estruturais associados à vitalidade da Economia da Floresta e ao correto Ordenamento do Território foram por isso

* Instituto Superior de Agronomia, Universidade Técnica de Lisboa (ISA).

abordados ao longo do Seminário, sintetizando-se de seguida as reflexões efetuadas na procura de propostas aos principais problemas detetados.

A identificação dos principais problemas: o elevado risco de incêndio

Os problemas identificados foram especialmente associados à dimensão crescente dos incêndios florestais e aos muito elevados custos económicos associados, incluindo os associados à prevenção e ao combate.

Os contextos de mudança em que se situa o problema dos incêndios florestais foram analisados, tendo sido evidenciadas as questões associadas às dinâmicas da ocupação do solo, às alterações ambientais e às mudanças económicas e sociais, em particular após o colapso do sistema agro-silvo-pastoril tradicional, como ficou bem ilustrado com a situação de Mação.

A identificação das principais razões para a intensidade e dimensão dos incêndios

Foi identificada por todos os intervenientes a questão da acumulação excessiva da biomassa nas florestas como uma das principais causas para a grande intensidade dos incêndios florestais.

Por outro lado, foi referida a falta de ordenamento do território como uma das causas para uma excessiva continuidade de áreas combustíveis no território nacional propiciando a propagação dos incêndios.

A procura de soluções para os sintomas: a governança do risco

Foi evidenciada a dificuldade em encontrar soluções adequadas na governança do risco de incêndio florestal em particular na organização que garanta a articulação dos programas de prevenção e de combate havendo sobretudo por parte dos poderes públicos respostas imediatistas às percepções da opinião pública mais do que soluções fundamentadas no melhor conhecimento técnico e científico existente.

O reconhecimento do fracasso das soluções unicamente assentes em estratégias de combate aos incêndios apontaria para uma governança do risco bem mais integrada, com concertação dos vários agentes, com organização supramunicipal e possivelmente com coordenação supraministerial, com melhor governança, com integração de incentivos e medidas de política pública, com mais e maior estabilidade e previsibilidade para os agentes envolvidos.

A procura de soluções para as causas: gestão florestal ativa e ordenamento do território

Respondendo aos dois tipos de causas que originam problemas identificados (excessiva acumulação da biomassa e sua continuidade) procuraram-se levantar e equacionar possíveis soluções também de dois tipos: ao nível da gestão florestal e do ordenamento do território.

Foi concluído nas intervenções que a redução da biomassa necessária para a redução da intensidade dos incêndios passava pelo reforço da prevenção pela gestão de combustível pela promoção de uma gestão florestal ativa.

Foi também concluído que a redução da continuidade de espaços florestais combustíveis (em particular com eucalipto ou pinheiro bravo) passava por soluções de ordenamento do território.

A promoção da gestão florestal ativa: a procura da sustentabilidade económica

A difícil sustentabilidade económica foi identificada como a primeira causa do abandono ou do défice de gestão florestal no país. De facto, a opção pelo abandono da exploração é quase sempre assumida quando as receitas são diminutas e não permitem uma remuneração suficiente da gestão florestal. No entanto, paradoxalmente, um aumento de produtividade e, portanto, das receitas, só pode frequentemente ser conseguido mediante uma gestão silvícola ativa. Importa, por isso, quebrar este ciclo vicioso.

A questão do valor económico gerado pela floresta suscitou a importância da consideração das externalidades ambientais geradas pelos espaços florestais, desde a conservação dos solos à biodiversidade, sendo importante a definição de um quadro estável de quantificação e captura do seu valor como suporte à gestão florestal dessas áreas e à sua governança.

Também as diversificadas atividades complementares de recreio e turismo nos espaços florestais assim como a atividade cinegética e pastoril podem contribuir, em muitos casos, para a sustentabilidade económica de uma gestão de uso múltiplo da floresta bem compatível com a conservação da biodiversidade e defesa da floresta contra incêndios. Novas políticas públicas e novos instrumentos com este objetivo podem ser equacionados.

A importância da certificação como forma de premiar a boa gestão florestal com os correspondentes aumentos de produtividade lenhosa e de outros bens e serviços e de melhoria da valorização dos produtos no mercado foi referida como uma importante estratégia permitindo incor-

porar princípios de conservação. A experiência prática já adquirida em Portugal permite confirmar as expectativas suscitadas pelos sistemas de certificação.

Foi concluído que o papel do Estado na promoção destes processos poderia ser bem mais significativo.

A questão da dimensão da unidade de gestão florestal: as soluções possíveis

Foi considerado que, num país em que a propriedade florestal é sobretudo privada, um dos principais obstáculos para que a gestão ativa se concretize é a fragmentação excessiva da propriedade florestal, sobretudo a norte do Tejo.

Identificou-se a importância dos aspetos históricos na origem desta situação de fragmentação progressiva da propriedade, tendo sido destacadas as normas de Direito Sucessório que têm permitido aquele fracionamento, tendo sido até á data ineficazes disposições legais que tentaram reverter essa tendência.

Também o Direito Fiscal, ao desonerar do imposto municipal sobre imóveis o solo não cultivado, tributando a exploração florestal, não têm promovido a gestão ativa da floresta.

Por outro lado, a continuada perda de população nas zonas rurais tem em muito contribuído para a dificuldade de encontrar agentes de mudança sendo difícil reverter os fluxos demográficos atuais.

Entretanto, a par das tendências de abandono já referidas, as soluções encontradas ou apontadas para o aumento da dimensão da área da exploração florestal e para a promoção da gestão florestal ativa têm passado pela venda ou arrendamento da propriedade ou pelo associativismo.

O associativismo florestal: o difícil esforço

A importância das organizações de produtores florestais na promoção do associativismo foi realçada assim como a importância da dinâmica criada pela iniciativa das Zonas de Intervenção Florestal como forma privilegiada (mas não única) de, mantendo a ligação dos proprietários ao território, permitir unidades de gestão de dimensão adequada.

Por outro lado, foi realçada a importância do associativismo florestal em programas de prevenção apoiados pela administração central, como o estratégico programa dos sapadores florestais.

O necessário apoio público continuado (administração central e autarquias) a este esforço permanente de associativismo florestal poderia configurar o modelo de contratos-programa.

O ordenamento do território: a quebra da continuidade espacial das áreas combustíveis

Foi recordada a obrigatoriedade constitucional de um adequado ordenamento do território para o interesse público e garantia da proteção dos valores ambientais e paisagísticos. Foi igualmente enfatizada a importância do ordenamento do território para evitar as excessivas continuidades de massas florestais com grande potencial para a propagação de incêndios como o eucalipto e o pinheiro-bravo.

A dificuldade de aplicação das normas de ordenamento do território, por insuficiente enquadramento legal, por vincular por vezes apenas a administração pública e por ser por vezes contrariada por outras normativas, tem conduzido a problemas significativos para o sector florestal e para o território em geral.

Em geral, o elevado risco de incêndio florestal leva o proprietário individual a opções por espécies de crescimento rápido que, à escala da paisagem, conduzem a situações de grande continuidade de combustíveis e consequentemente a grandes incêndios. No caso de Mação a continuidade de manchas contínuas de biomassa combustível (eucalipto e pinheiro-bravo) criou condições para que cerca de metade do concelho tivesse ardido em 2003.

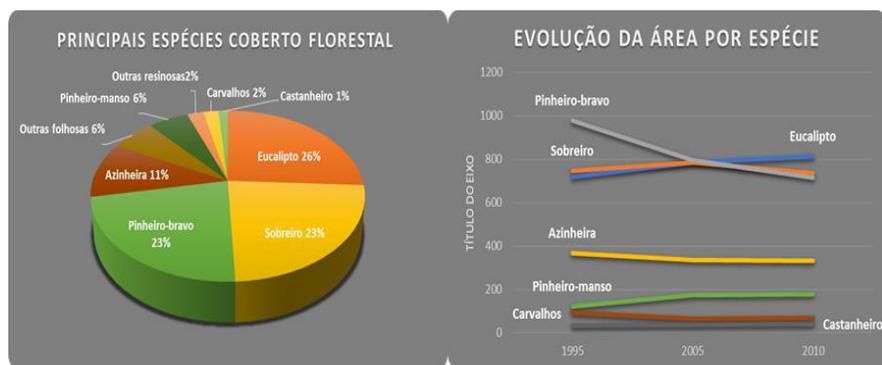
A importância de um melhor ordenamento do território foi reconhecida promovendo o reajuste das áreas tendo em conta que as necessidades das indústrias podem ser melhor satisfeitas com aumentos de produtividade em áreas menores e que bens públicos como a manutenção da biodiversidade e das paisagens podem ser então melhor assegurados.

Conclui-se que os reajustes do ordenamento do território deveriam ser efetuados através de uma discussão ampla e transparente no âmbito dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal.

Dados e Indicadores sobre o Setor Florestal Nacional

INDICADORES DO SETOR FLORESTAL NACIONAL	VALOR
Área da Floresta em Portugal Continental***	3.155.000 ha
Área florestal com gestão certificada (% do total)**	600.000 ha; (19%)
Incêndios: Área média ardida/ano**	140.000ha
Incêndios: valor dos prejuízos (média 2002-2012)	202 milhões € / ano
Incêndios: Número de ocorrências (2003-2013)**	23.000 / ano
Propriedade da Floresta em Portugal**	2% PÚBLICA
Propriedade da Floresta na Europa (Média UE27)**	40% PÚBLICA
Número de proprietários florestais**	400.000
Número de empregos diretos (2015)*	115.000
Pessoas empregadas com formação superior (% do total)	6.4 (%)
Exportações (% da exportação total de bens 2013)**	9,1(%)
Valor do setor florestal***	2,5 (% PIB)
Saldo da Balança Comercial Externa setor (2015)**	2.600 milhões €
Valor Acrescentado Nacional (VAN; 2011)**	71(%)
Investimento realizado através de Programas ⁽¹⁾ de apoio à produção florestal (2000 a 2013)**	900 milhões € (dos quais 69% invest. Público)
Investimento realizado através de Programas ⁽¹⁾ de apoio a serviços florestais (2000 a 2013)**	96 milhões € (dos quais 52% invest. Público)
Investimento realizado através Programas ⁽¹⁾ de apoio à indústria da fileira florestal (2000 a 2014)**	2.500 milhões € (dos quais 34% invest. Público)

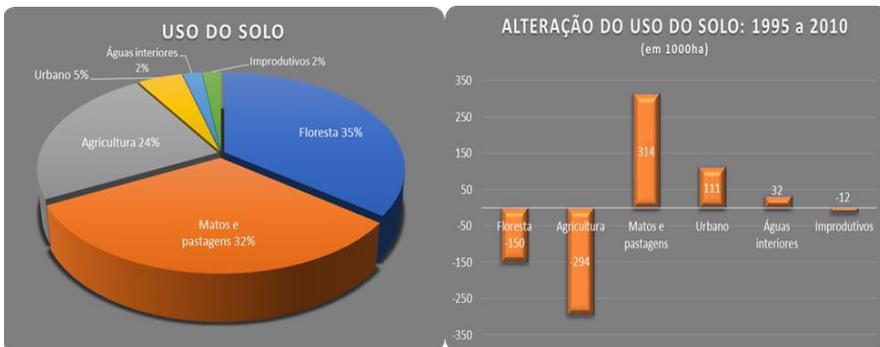
Fonte¹



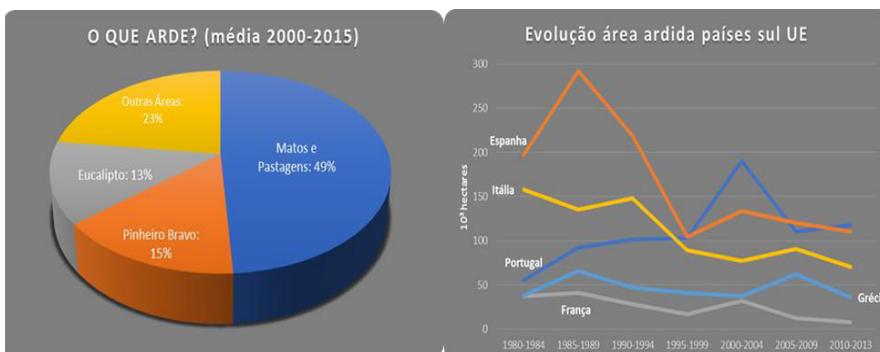
Fonte²

¹ *Eurostat agriculture, forestry and fishery statistics 2016; **aiff; ***ICNF; (1) PRIME, AGRO, PRODER1.3.3, QREN Qualificação PME, Inovação, I&DT, SIAC QREN

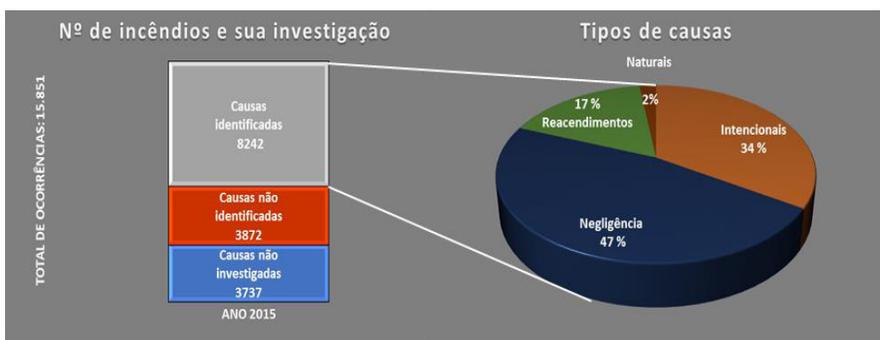
² ICNF, Inventário Florestal Nacional 6



Fonte³



Fonte⁴



Fonte⁵

³ ICNF, Inventário Florestal Nacional 6

⁴ ICNF, IFN 6; Joint Research Center, Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2013

⁵ Joint Research Center, Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2015

PORTUGAL

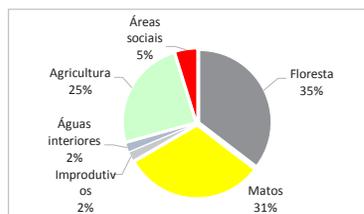
PERFIL FLORESTAL



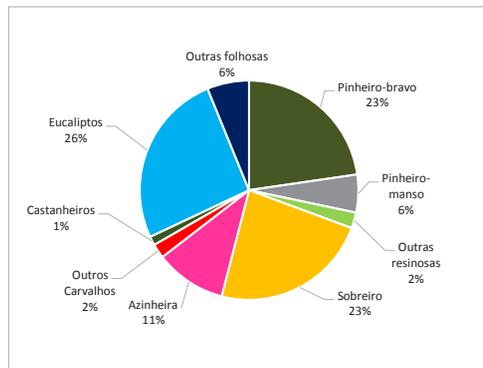
1. A terra e os recursos

a. Uso atual do solo

Uso do solo	Continente	Madeira	Açores	PORTUGAL
Floresta	3 154 800	34 406	72 295	3 261 501
Matos	2 853 228	28 490	2 658	2 884 376
Improdutivos	178 492	1 844	7 192	187 528
Águas interiores	182 568	246	1 060	183 874
Agricultura	2 114 278	9 356	138 597	2 262 231
Áreas sociais	425 526	5 808	10 550	441 884
Totais (ha)	8 908 892	80 150	232 350	9 221 392



A floresta é o principal uso do solo no território português e, no seu conjunto, os espaços silvestres abrangem cerca de 70% do país. Fontes: ICNF (6^o IFN-p), IFCN (2^o IFRAM) e DRRF (IF RAA-rev).

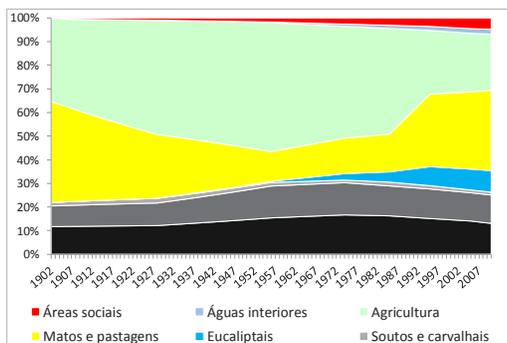


A floresta do Continente é dominada por espécies autóctones, salientando-se os carvalhos (incluindo sobreiro e azinheira, cerca de 36% do total) e os pinheiros (cerca de 30%). Os eucaliptais ocupam 26% da superfície florestal e a restante área é distribuída por espécies de menor expressão (incluindo castanheiros, alfarrobeira, acácias, medronheiro, choupos, espécies ribeirinhas e outras resinosas). Nos Açores

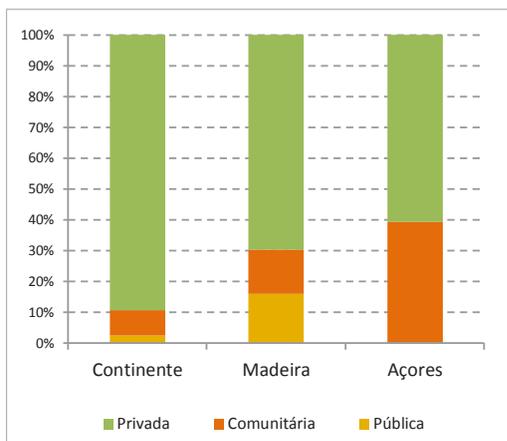
predominam o incenso (24 kha), as formações de laurissilva e cedro (22 kha), a criptoméria (12 kha), a acácia-austrália (4,3 kha), o eucalipto-comum (3,6 kha) e a faia-das-ilhas (2,4 kha). Na Madeira a laurissilva ocupa 15 kha, seguida do eucalipto-comum (7,3 kha), do pinheiro-bravo (4,1 kha) e das acácias (2,4 kha).

b. Evolução do uso do solo

No último século ocorreram mudanças significativas nos usos do solo e na ocupação florestal do território continental. Se na primeira metade do século XX se assistiu a um crescimento significativo das áreas afectas aos usos agrícola e florestal, à custa da área de matos e pastagens espontâneas (“incultos”), a partir da década de 1950 a área agricultada contrai de forma substancial e na década de 1990 a área florestal decresce ligeiramente. No uso florestal, ao crescimento da superfície de pinhal-bravo, com apogeu na década de 1980, sucedeu a sua sensível diminuição, salientando-se igualmente o rápido aumento do eucaliptal já na década de 1960.



c. Regime de propriedade e cadastro



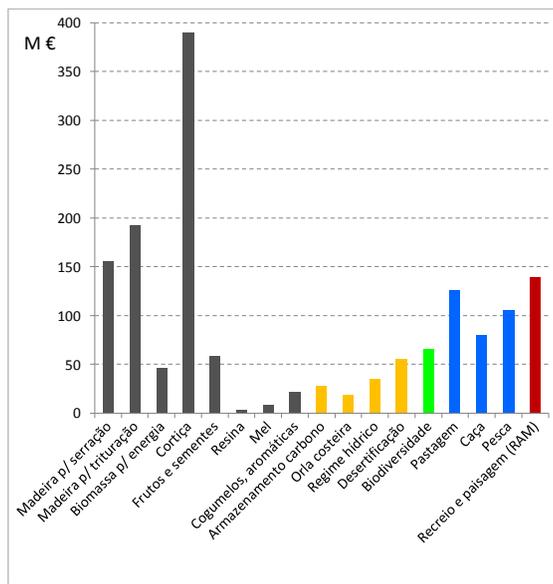
Portugal ocupa um lugar sui generis no que respeita ao regime de propriedade florestal. Com efeito, apenas cerca de 3% dos terrenos florestais são detidos por entidades públicas (Estado e outros entes públicos), sendo o remanescente detido por comunidades locais (os designados “baldios”, cerca de 6%, em grande parte submetidos ao regime florestal obrigatório) e por proprietários privados (92%, sendo 4%

geridos por empresas industriais), cujo número ascende a várias centenas de milhar. A nível europeu (UE-28) 40% da floresta é detida por entidades públicas, com valores que oscilam entre 86% (Bulgária) e 19% (Áustria).

Acresce o facto de apenas 46% dos espaços florestais possuírem cadastro predial, estando mais 5% em regime experimental (SiNERGIC).

2. A importância e organização do setor florestal

a. Contributo para a economia nacional



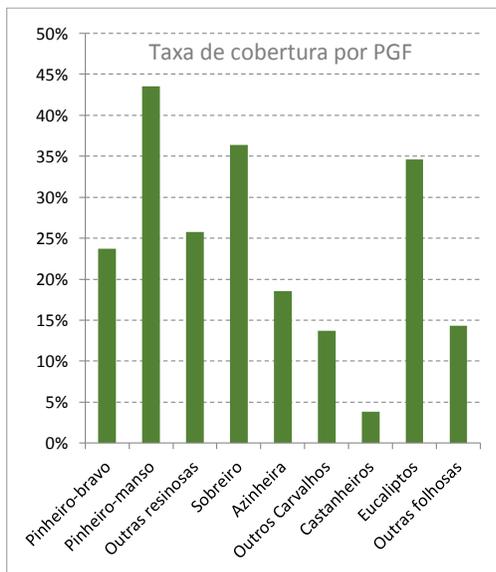
Segundo os valores apurados pela **Estratégia Nacional para as Florestas (EFN, 2006)**, a floresta e os espaços associados **contribuem anualmente para a economia com 982 milhões de euros**, sem ser aqui contabilizado o valor relativo ao recreio e valorização da paisagem (é contido indicado no gráfico o valor apurado mais recentemente para **recreio e paisagem**, só para a RA da Madeira).

À função de **produção** estão associados 876 M€ (correspon-

dente a 63% do valor bruto), à função de **protecção** 136 M€ (10%), à função de **conservação** 66 M€ (5%) e à função de suporte da **silvopastorícia, caça e pesca nas águas interiores** 312 M€ (22%). Aos custos dos incêndios florestais, pragas e espécies invasoras exóticas está igualmente associado um valor, negativo, de **-394 milhões de euros anuais**. As fileiras florestais tradicionais (silvicultura, caça, pesca e silvoindústrias) são responsáveis por cerca de **80 000 empregos**, sobretudo em regiões deprimidas do ponto de vista económico.

b. Política e planeamento florestal

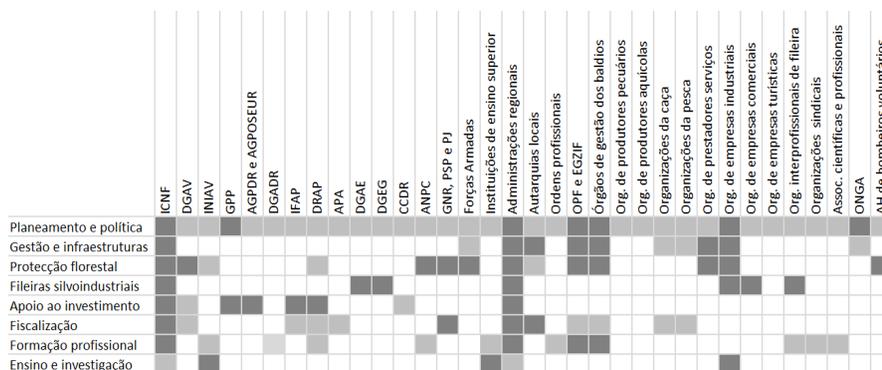
O setor florestal português está subordinado aos instrumentos de administração política previstos na Constituição de 1976 e ao estabelecido pela **Lei de Bases da Política Florestal** (1996) e demais legislação específica. A evolução global do setor é definida pelos programas dos governos e pela **Estratégia Nacional para as Florestas** (aprovada em 2006 e atualizada em 2015), a qual é traduzida territorialmente por **22 PROF (planos regionais de ordenamento florestal)**, dos quais 21 cobrem o território do Continente (serão 7 após a revisão em curso) e 1 abrange a RA da



Madeira. As matas públicas e comunitárias, as propriedades privadas acima de determinada dimensão e as ZIF devem possuir um **PGF (plano de gestão florestal)**. No Continente estão aprovados **2 956 PGF** (incluindo planos de utilização de baldios), os quais cobrem **1,66 milhões de hectares** e abrangem **29%** dos povoamentos florestais. Os povoamentos de pinheiro-manso, sobreiro e eucalipto exibem uma taxa de cobertura por PGF superior à média nacional (29%).

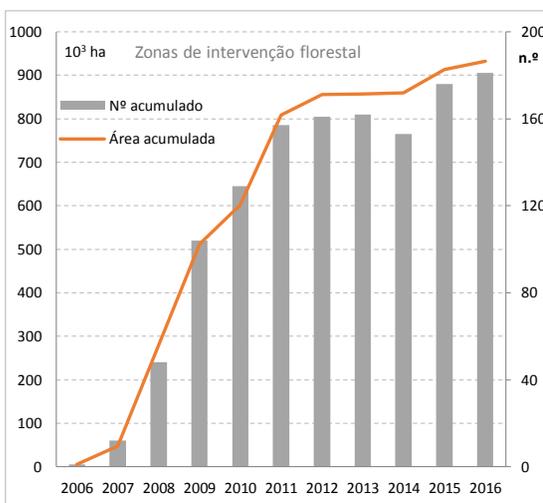
c. Agentes

A definição e execução da política florestal cabe, em especial, ao **Ministério da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural** e, nas regiões autónomas, às **secretarias regionais da Agricultura e Florestas** (Açores) e do **Ambiente e Recursos Naturais** (Madeira). O **ICNF** desempenha as funções de **autoridade florestal nacional** e, simultaneamente, as de **autoridade nacional para a conservação da natureza e biodiversidade**. Na matriz seguinte estão representados os principais agentes, segundo a área de atuação.



d. Associativismo e ZIF

A promoção do associativismo dos proprietários e gestores dos recursos silvestres tem sido, desde há algumas décadas, um dos principais objetivos de política no âmbito da gestão florestal, cinegética e aquícola. Atualmente estão registadas no ICNF **135 organizações de produtores florestais (OPF)**, nas quais se incluem associações de proprietários e produtores, cooperativas florestais ou com secção florestal, e suas federações, sendo **77% de nível municipal**.



Por outro lado, desde 2005 assistiu-se a uma grande expansão da gestão conjunta do território através das **ZIF (zonas de intervenção florestal)**, que neste momento abarcam **930 000 ha** e agregam mais de **23 000 proprietários aderentes voluntários** e **70 entidades gestoras** (entre associações, cooperativas e empresas).

3. Função produtiva

a. Produção florestal e comércio externo

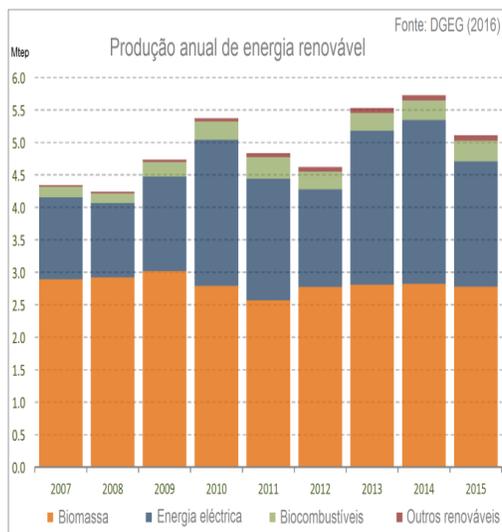
As árvores na floresta portuguesa possuem um **volume total de 186 milhões de m³**, e em média produzem anualmente **11,5 milhões de m³ de madeira**, sobretudo toros e rolaria de eucalipto e pinheiro-bravo, e **100 kton de cortiça**, que representam 50% da produção mundial. São ainda relevantes as produções de **resina (8 kt)**, de **pinha (70 kt)** e de **castanha (25 kt)**, para além de inúmeros outros produtos silvestres, que abastecem diversas fileiras silvoindustriais.



O VAB da **Silvicultura e Exploração Florestal é de 800 milhões de euros e representa 0,6% do VAB nacional (2014, principais fileiras)**, enquanto no seu conjunto o **setor florestal vale 2,5% do PIB nacional**.

Os produtos florestais garantem, em média, **10% das exportações (em valor)**, com uma elevada taxa de incorporação de valor nacional (71%) e **cobrem quase todo o défice da balança comercial alimentar portuguesa**.

b. Florestas e energia



A biomassa florestal constitui uma das principais fontes de energia hoje utilizadas em Portugal e é, dentre as fontes de energia renovável, aquela mais facilmente utilizável em qualquer período do ano. Numa avaliação recente estimou-se em 2,2 M ton/ano a disponibilidade potencial de biomassa para produção de energia (origens floresta e indústria transformadora da madeira). Segundo a DGEG (2016), cerca de 54% da produção de energia renovável provém da biomassa [2,7 ktep], a qual corresponde a 13% do total de

consumo de energia final do país. No que respeita ao sistema eletroprodutor, a potência instalada é de 553 MW (4,1% do total das renováveis), dos quais 123 MW sem cogeração (9 centrais dedicadas). São muito relevantes as lenhas e o carvão vegetal para consumo industrial e doméstico, ascendendo a produção de carvão a uma média de 16,8 mil toneladas anuais na última década. É, ainda, significativa a produção portuguesa de peletes, com 1,1 milhão de toneladas anuais, das quais 80% para exportação.

c. Os recursos associados à floresta

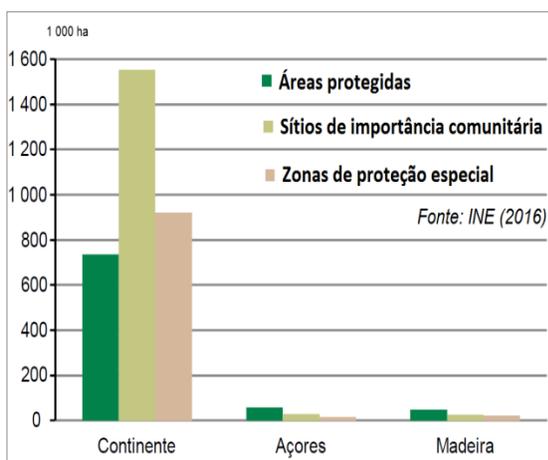
Boa parte dos espaços florestais tem **utilização silvopastoril**, seja em subcoberto de arvoredo (sobretudo no montado), seja em pastagens melhoradas (p.ex. nos perímetros florestais nos Açores), seja ainda em áreas de matos e pastagens espontâneos, num **total de 2,3 milhões de ha**. As principais raças autóctones, incluindo o porco preto, os bovinos serranos, o garrano ou o gado bravo, dependem dos espaços florestais.



Por outro lado, em 2016, **87% do território está ordenado para a caça** e foram emitidas **114 333 licenças de caça**. Na **pesca nas águas interiores** são já **313 as zonas de pesca concessionada** e **166 450 as licenças de pesca emitidas**, existindo **8 postos aquícolas** e **30 aquaculturas** em água doce. São centenas de milhares as pessoas envolvidas na atividade cinegética e piscatória, incluindo turistas.

4. Florestas e conservação da natureza

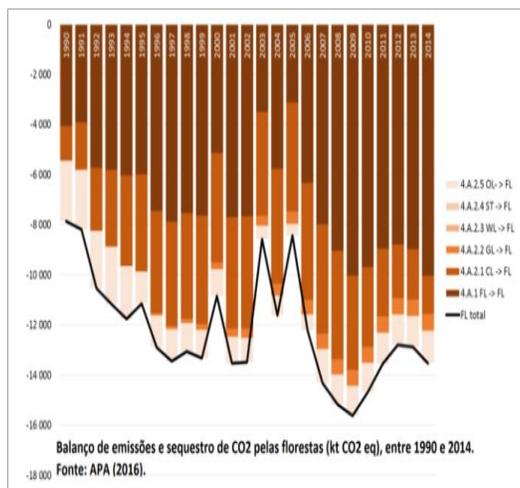
a. Conservação da natureza e da biodiversidade



Nas **áreas protegidas**, que se estendem por **837 000 ha** e **9,1% do território nacional**, estão reunidos os mais valiosos espaços silvestres portugueses, do ponto de vista conservacionista e paisagístico. No Continente, as florestas ocupam **23% da Rede Nacional de Áreas Protegidas (RNAP)**, a qual apresenta igualmente um elevado valor científico, educativo e turístico: nas **45 estruturas de visita-**

ção da RNAP geridas pelo ICNF são registados **290 000 visitantes anualmente** (em média). No **Sistema Nacional de Áreas Classificadas** sobressaem ainda os bens classificados como Património Mundial pela UNESCO (tais como a **Floresta Laurissilva da Madeira** e a **Paisagem Cultural de Sintra**) e a **Rede Natura 2000**, no âmbito da qual são protegidos um elevado número de espécies e habitats florestais (incluindo **27 habitats** com dossel arbóreo ou arborescente).

b. Políticas climáticas e de combate à desertificação

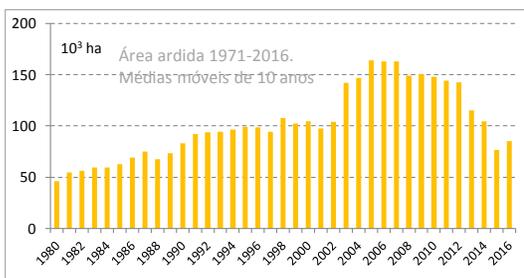


As florestas contribuem de forma significativa para o sequestro e armazenamento de carbono e Portugal foi dos poucos países que elegeu, para cumprimento do Protocolo de Quioto (2008-2012), as atividades florestais como forma de compensar as emissões de gases com efeito de estufa com origem noutros sectores – a floresta nacional é um reservatório de 265 Mt CO₂eq [de carbono] e sequestra 13,5 Mt CO₂eq por ano, mais do dobro das emissões da nossa indústria.

Por outro lado, o combate à desertificação e degradação do solo implica a adoção de uma estratégia especial para os 63% do território do Continente (mais parte da RA da Madeira) classificados como “susceptíveis”, nos quais a floresta regrediu 2% entre 1995 e 2010.

c. Proteção florestal

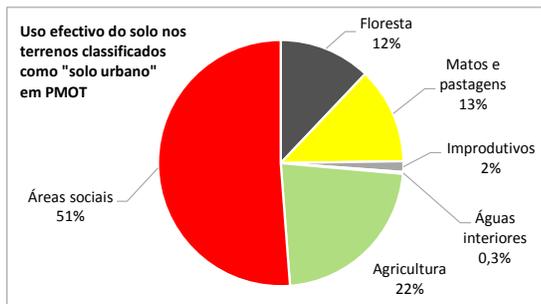
Os incêndios florestais, as tempestades, a seca, as pragas e as espécies exóticas invasoras constituem os principais fatores naturais de ameaça à sustentabilidade do uso dos espaços florestais. No Continente e na Madeira os incêndios recorrentes e as pragas (sobretudo em pinhal, eucaliptal e quercíneas) são responsáveis pelas maiores perdas de superfície arborizada e de produtividade, ascendendo a 85 000 ha a área ardida anualmente no último decénio (média). Nos Açores, as invasoras e as frequentes tempestades são os principais fatores limitantes.



5. Recreio, turismo e valorização da paisagem

a. Florestas urbanas e peri-urbanas

É crescente a urbanização da população portuguesa: em 2011, **61% da população reside em aglomerados com mais de 2 000 habitantes**. Nos instrumentos de gestão territorial o “solo urbano” (incluindo quer o solo total ou parcialmente urbanizado, quer o solo afeto à estrutura ecológica neces-



sária ao equilíbrio do sistema urbano) abrange cerca de 550 000 ha, dos quais **12% possuem floresta e 15% outros espaços silvestres**, assumindo as florestas urbanas e peri-urbanas cada vez maior importância na qualidade de vida dos cidadãos, como o demonstram o Parque Florestal de Monsanto (Lisboa), a Mata Nacional do Choupal (Coimbra) ou o Parque Florestal de Amarante, entre outros.

b. Floresta, recreio e turismo

As florestas estão entre os mais importantes recursos turísticos nacionais, por vezes associadas a monumentos construídos (eg. Mata Nacional do Buçaco ou o Parque da Pena). Alguns casos de estudo dão uma dimensão desse valor: a **Floresta Laurissilva da Madeira** possibilita uma oferta turística que vale mais de **140 M€ anuais** [Rego, 2012]; um estudo económico realizado para a **Mata Nacional de Leiria** avaliou em **4,1 M€ anuais** o valor associado às atividades de recreio na Mata pelos residentes dos concelhos vizinhos [Oliveira, 2012].



Nos Açores existe uma rede de **reservas florestais de recreio (26, com 375 ha)** e na Madeira uma rede de **parques florestais (7)** e de **áreas de recreio e lazer (23)**. No Continente, nas áreas submetidas ao regime florestal (perímetros florestais e matas nacionais) existem **231 equipamentos florestais de recreio**.

Os números

Em 2015 o saldo da balança comercial dos produtos de origem florestal registou um excedente de 2,6 mil milhões de euros (*in* Contas Económicas da Silvicultura, INE 2016). A evolução tecnológica que estas empresas sofreram, faz com que, neste setor existam atualmente em Portugal alguns dos líderes europeus e mundiais nos segmentos onde atuam.

O VAB do setor florestal representa 1,2% do PIB, valor que, no contexto dos países da UE, só é ultrapassado pela Finlândia e pela Suécia. Os diferentes setores, cortiça, madeira e mobiliário, pasta e papel, representam respetivamente, 0,2%, 0,4% e 0,5% do PIB (*in* Estudo Prospectivo, AIFF 2013).

Os setores de atividade ligados diretamente à floresta incorporam maior produção nacional, contribuindo diretamente para a redução das importações. O setor florestal é, desta forma, responsável pela criação de elevado valor nacional, representando um VAN de 71,4 %, que é significativamente superior à média nacional de 59,3% (*in* Boletim Mensal de Economia de março de 2011).

A fileira florestal representa 12,1% do número total de pessoas ao serviço nas empresas das indústrias transformadoras, 2,2% do total de pessoas ao serviço das empresas em Portugal e 1,7% da população empregada total. Por setor, verifica-se, respetivamente, na cortiça 9.200 empregos, madeira e mobiliário com 47.800, e pasta, papel e cartão com 10.600 empregos (*in* Relatório de Caracterização da Fileira Florestal, AIFF 2014).

Estes números significativos e este reconhecimento mundial, atingem-se porque a fileira florestal nunca deixa de se atualizar, de investir e de qualificar.

As iniciativas em inovação da fileira florestal concretizadas através do Sistema de Incentivos à Inovação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2007–2013) representam 5,8% do número total de projetos aprovados e 10,8% do volume total de investimento aprovado no âmbito deste programa de apoio do QREN, o que constituem valores muito significativos (*in* Relatório de Caracterização da Fileira Florestal, AIFF 2014).

No âmbito da Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas empresas da fileira florestal os resultados são menos expressivos, representando cerca de 2,4%

do número total de projetos aprovados e 2,7% do volume total de investimento aprovado no programa SII&DT – Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico do QREN (*in* Relatório de Caracterização da Fileira Florestal, AIFF 2014).

A análise ao investimento florestal direcionado para a produção florestal realizado através de programas de apoio no período 2000–2013 revela um total de 901.389.910 euros. Cerca de 50% deste investimento foi realizado, já através do Programa de Desenvolvimento Rural – PRODER (*in* Relatório de Caracterização da Fileira Florestal, AIFF 2014).

Relativamente aos programas de apoio ao investimento à indústria da fileira florestal no período 2000–2014 estes totalizaram um investimento global de 2.473.154.136 euros, do qual cerca de 50% foi executado através do QREN. A análise por subfileira revela que o maior volume de investimento foi realizado pela subfileira da pasta e papel (1.165 milhões de euros, 47% do total), seguindo-se a subfileira da madeira e mobiliário (780 milhões de euros, 32% do total) e a subfileira da cortiça (525 milhões de euros, 21% do total) (*in* Relatório de Caracterização da Fileira Florestal, AIFF 2014).

No ranking das 100 maiores empresas da fileira florestal a nível mundial laborado pela PricewaterhouseCoopers em 2013, encontram-se quatro grupos portugueses.

Em Portugal a floresta apresenta uma elevada representatividade na ocupação do solo. Segundo os resultados preliminares do 6º Inventário Florestal Nacional a floresta ocupa cerca de 3,15 milhões de hectares, representando 35% do território continental. As espécies florestais que apresentam maior ocupação são o eucalipto, com 812 mil hectares, o sobreiro, com 737 mil hectares e o pinheiro bravo, com 714 mil hectares. Em relação ao pinheiro bravo observou-se um decréscimo de área significativo, tendo passado de uma representação de 49% do total da área de floresta, na década de 60, para 23% na atualidade (*in* IFN6p, ICNF 2012).

Notas Biográficas dos Autores



Américo Carvalho Mendes é licenciado em Economia pela Universidade de Aix-Marseille III, França, Pós-Graduado em Economia e Estratégia do Desenvolvimento Rural pela Universidade de Aix-Marseille II, França, e Doutorado em Economia pela Universidade do Arizona, EUA. Presidente da Associação Florestal do Vale do Sousa, é Professor Associado de Economia da Católica Porto Business School e Coordenador da ATES – Área Transversal de Economia Social da Católica Porto, Diretor do Mestrado em Economia Social.

Foi sócio fundador da FORESTIS – Associação Florestal de Portugal, sendo presidente do seu Conselho Fiscal e membro do seu Conselho Superior. Presidente da Assoc. Florestal do Vale do Sousa. Tem mais de 50 trabalhos científicos publicados sobre temas de Economia e Política Florestal.



António Abrantes é Secretário-Geral da Confederação do Turismo Português.

Especialista em turismo e lazer, com experiência de 30 anos em empresas privadas, organismos públicos e associativos do turismo, nas áreas de desenvolvimento de políticas públicas para o turismo, planeamento estratégico turístico, conceção e implementação de planos de ação para destinos turísticos e nas áreas de planeamento e controlo de gestão, gestão de fundos comunitários e formação profissional no turismo.

Leciona em cursos superiores de turismo. Integrou, como Chefe de Gabinete, a equipa governamental que implementou o Plano Nacional de Turismo de 1986-1989 e coordenou a equipa técnica que elaborou a Estratégia de Eficiência Coletiva de Turismo e Património no Vale do Côa.



António Loureiro é Presidente da Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha.

Membro do Conselho Diretivo da “Associação de Municípios do Carvoeiro-Vouga” e do Conselho de Administração da AdRA – “Águas da Região de Aveiro, S. A.”, é Presidente da Mesa da Assembleia Geral da ANEFA - “Associação Nacional de Empresas Florestais, Agrícolas e do Ambiente” e Vice-presidente do Conselho Fiscal da Associação Florestal do Baixo Vouga.

É Presidente Honorário do Conselho de Administração da “UNIMADEIRAS – Produção, Comércio e Exploração Florestal, S.A.” e representa a CIRA – Associação para a Certificação Florestal do Baixo Vouga.



António Louro é Vice-presidente da Câmara Municipal de Mação, com os Pelouros da Proteção Civil e Florestas.

Licenciado em Engenharia da Produção Animal, é fundador e Presidente da Direção da Aflomação – Associação Florestal do Concelho de Mação e Presidente da Direção do Fórum Florestal – Entidade Federativa da Floresta Portuguesa. Foi empresário agropecuário.



Carlos Rio de Carvalho é Engenheiro Silvicultor e Mestre em Gestão de Recursos Naturais (ISA), especialista em Ordenamento e Gestão de Florestal, Conservação da Biodiversidade e Cienética.

Coordenou estudos de desenvolvimento e avaliação de políticas públicas de desenvolvimento rural e florestal, planos de ordenamento de áreas protegidas, avaliações de impacto ambiental, além de um conjunto amplo e diversificado de estudos nas suas áreas de especialização.

Cofundador, em 1987, da ERENA, Ordenamento e Gestão de Recursos Naturais, é secretário-geral da Iberlinx – Associação para a Conservação do Lince-Ibérico e Desenvolvimento dos seus Territórios.



Francisco Carvalho Guerra é Professor Catedrático jubilado em Bioquímica pela Faculdade de Farmácia da Universidade do Porto, doutorado em Bioquímica pela mesma instituição e tem doutoramento Honoris Causa em Ciências da Saúde da Universidade do Minho.

É Presidente da Direção da Forestis, Vice-presidente do conselho Geral da CIP e Presidente do Instituto de Desenvolvimento Agrário da Região Norte.

Foi Vice-reitor da Universidade do Porto, Presidente da Comissão Administrativa do Centro Regional da Universidade Católica do Porto, Presidente do Conselho para a Cooperação Ensino Superior e Presidente da Fundação Portugal-África, da qual é, atualmente, Vice-presidente.



Francisco Castro Rego é Professor com Agregação no Instituto Superior de Agronomia, da Universidade Técnica de Lisboa, com Licenciatura em Silvicultura pelo Instituto Superior de Agronomia, da Universidade Técnica de Lisboa, com Doutoramento em Forestry and Wildlife and Range Management pela Universidade de Idaho (EUA).

Coordenador do Centro de Ecologia Aplicada Professor Baeta Neves (CEABN), do Instituto Superior de Agronomia (ISA), da Universidade de Lisboa e Vice-diretor do Laboratório Associado InBIO (Rede de Investigação em Biodiversidade e Biologia Evolutiva), é autor de diversas publicações.



João Paulo Catarino é licenciado em Engenharia Agronómica. Coordenador Adjunto da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, foi Engenheiro Técnico Florestal no Instituto de Conservação da Natureza e responsável pela Divisão do Núcleo Florestal do Pinhal Interior Sul.

Adjunto do Secretário de Estado do Desenvolvimento Rural das Florestas do XVII Governo Constitucional, foi Presidente da Câmara Municipal de Proença-a-Nova, entre 2005 e 2016, e Presidente do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa.

Foi vice-presidente da Direção da Federação de Produtores Florestais de Portugal e membro do Conselho Consultivo Florestal do Ministério da Agricultura e do Conselho da Fileira Florestal Portuguesa.



João Soveral é técnico da Confederação dos Agricultores de Portugal, assessorando a Direção no domínio da política florestal e assumindo a representação da confederação em diversas instâncias nacionais e internacionais, assim como a ligação com as organizações europeias suas congéneres.

Engenheiro Silvicultor pelo Instituto Superior de Agronomia, desempenhou diversos cargos na administração ao longo da sua carreira.

Foi, sucessivamente, vice-presidente da Autoridade Florestal Nacional e do Instituto de Conservação da Natureza e Florestas entre 2012 e 2014.



José de Matos é Secretário-Geral da Associação Portuguesa dos Comerciantes de Materiais de Construção.

Licenciado em Economia pelo ISEG, obteve pós-graduação em Recuperação de Empresas e Gestão Empresarial na Universidade Lusófona do Porto e pós-graduação em Gestão de Organizações da Economia Social no Instituto Superior de Serviço Social do Porto.

É membro do CNADS – Conselho Nacional para o Ambiente e para o Desenvolvimento Sustentável, membro do Conselho Nacional Florestal, membro da Direção do Instituto da Construção, Direção da Plataforma para a Construção Sustentável, Presidente da Mesa da Assembleia-Geral da CERTIF – Associação para a Certificação, membro da Direção da CPCI – Confederação Portuguesa da Construção e Imobiliário e membro da Direção da CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal.



Livia Madureira é agroeconomista e mestre em Economia Agrícola e Sociologia Rural pela Universidade Técnica de Lisboa. Doutorada em Economia Agrária, em 2003, com tese sobre Valoração económica do ambiente.

É professora auxiliar da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) e investigadora do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD), onde coordena a linha de investigação MANOMA (Demonstrating and capturing the value of market & non-market goods).

A sua atividade de investigação e formação avançada centra-se nas áreas da sustentabilidade e da inovação.



Luis Garra é Membro do Conselho Nacional da CGTP-IN, Coordenador da União dos Sindicatos de Castelo Branco e Presidente da Direção do Sindicato dos Têxteis da Beira Baixa.

Fundador do Comité Sindical Inter-regional de Castilha e Leon/Beiras-Nordeste de Portugal (composto pela CGTP-IN, UGTP, CCOO e UGTE), do qual foi Presidente, pertencendo hoje à sua Comissão Executiva, integra o conselho consultivo da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, em representação da CGTP-IN.

Foi autarca na Assembleia Municipal da Covilhã e na Assembleia de Freguesia de Vila do

Carvalho e integrou, em representação dos trabalhadores, os órgãos consultivos da Rede

Regional de Emprego do Maciço Central e do PROESTRELA e foi membro suplente do Conselho Regional da CCDR Centro, indicado pela CGTP-IN.



Manuel Teodósio é Secretário Nacional da UGT e Presidente da UGT Viseu.

É Membro do Conselho Regional da CCDR Centro, Membro do Conselho Consultivo da Unidade de Missão para a Valorização do Interior, Membro da Comissão Consultiva de

Acompanhamento à alteração do PNPOT, Membro da Assembleia Municipal de Viseu e

Membro da Assembleia Intermunicipal de Viseu/Dão-Lafões.

Foi Diretor do Centro de Emprego de Viseu, Coordenador do Sindicato dos Professores da Zona Centro no Distrito de Viseu, Professor Coordenador do Departamento de Matemática e Ciências do Agrupamento de Escolas de Vila Nova de Tazem e Presidente e Fundador da Federação Nacional de Associações de Estudantes do Ensino Superior Politécnico.



Pedro Bingre é licenciado em Engenharia Florestal e mestre em Planeamento Regional e Urbano, tendo recebido ambos os diplomas na Universidade Técnica de Lisboa, onde também prepara doutoramento em Ordenamento do Território.

É professor adjunto no Instituto Politécnico de Coimbra, tendo a seu cargo a leção de unidades curriculares de licenciatura e mestrado nas áreas científicas do Ambiente, do Desenvolvimento Regional e do Ecoturismo.

Além do trabalho docente, dedica-se de igual modo à investigação e à consultoria nas áreas da especialidade, sendo autor de relatórios técnicos, artigos científicos e livros de divulgação.



Rogério Rodrigues é presidente do Conselho Diretivo do Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I.P..

Mestre em Gestão e Conservação da Fauna Selvagem Euro-mediterrânica e licenciado em Engenharia Florestal (UTAD), desempenhou funções no sector privado na área da produção florestal.

Desde 1993 exerceu funções de técnico superior e dirigente em vários organismos do Ministério da Agricultura e desde 1 de janeiro a 30 de junho de 2016 funções de adjunto do Gabinete do Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento



Tiago Oliveira é Engenheiro Florestal e Mestre em Gestão de Recursos Naturais, tendo-se especializado no tema da gestão e governança de risco, no qual desenvolveu a tese de doutoramento.

Responsável da área da Proteção Florestal da The Navigator Company, participa no projeto científico no âmbito do MIT-Portugal (Fire-Engine – Flexible Design of Forest Fire Management Systems) e é o responsável pelo Departamento de Inovação e Desenvolvimento florestal. É membro do Centro de Estudos Florestais da Universidade de Lisboa e docente convidado do mestrado MedFor.



Tito Rosa é licenciado em Engenharia Agrónómica, com especialização em Economia Agrária e Sociologia Profissional.

Presidente da Direção Nacional da Liga para a Proteção da Natureza, foi Secretário Geral da Federação das Cooperativas de Produtores de Frutas e Produtos Hortícolas, Subdiretor Geral do Secretariado Agrícola para as Relações Europeias, Subdiretor Geral da Direção Geral dos Mercados Agrícolas e Indústrias Agro alimentares e Vogal do Conselho de Administração do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas. Foi Gestor do Programa Operacional Agricultura e Desenvolvimento Rural do III Quadro Comunitário de Apoio – Programa AGRO, Presidente do Instituto da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, adjunto do Secretário de Estado da Alimentação e Chefe de Gabinete do Secretário de Estado da Produção Agro Alimentar, no XII Governo.



Victor Louro é licenciado em Ciências Silvícolas, pelo Instituto Superior de Agronomia.

Antigo Secretário de Estado e antigo Deputado à Assembleia da República, foi dinamizador da Lei dos Baldios, do Projeto Florestal Português/Banco Mundial e responsável pelo sector de Sementes e Viveiros.

Criou o CENASEF – Centro Nacional de Sementes Florestais, tendo conduzido a elaboração da legislação do sector, e foi Diretor de Serviços de Valorização do Património Florestal.

Ponto Focal da Convenção de Combate à Desertificação e presidente da Comissão Nacional, é autor de numerosos trabalhos de natureza técnica. Autor de “A Floresta portuguesa, um apelo à inquietação cívica”, Ed. Gradiva, Set 2016.