



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

CADERNO	2. POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS
FICHA	2.4. 25 ANOS DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL

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

1. INTRODUÇÃO

O regime de ajudas públicas ao desenvolvimento florestal em vigor chega ao seu termo, com o actual Quadro Comunitário de Apoio, a 31 de Dezembro de 2006. Já em 2005, no quadro de uma União Europeia com 25 Estados-membros, inicia-se o processo de negociação e definição dos programas de subvenções públicas que vigorarão no próximo período de programação financeira, que decorrerá de 2007 a 2013.

Considerando a relevância que os apoios públicos ao investimento florestal podem assumir na política de Defesa da Floresta Contra os Incêndios, impõe-se uma análise do seu contributo efectivo para esse fim assim como a ponderação das eventuais alterações a propor aos programas de suporte do desenvolvimento florestal que sucederão aos actuais.

Uma apreciação, ainda que superficial, da política florestal portuguesa ao longo do último século e meio evidencia que a expansão da área florestal do País foi o seu elemento central. Mesmo quando, em alguns períodos, ela se desenvolveu de modo menos estruturado e sem um enquadramento formal que, explícita e claramente, revelasse os seus principais objectivos, não deixou de traduzir uma forte e reiterada determinação de promover a florestação do País, concretizando-se numa sequência praticamente ininterrupta de ciclos de fomento florestal, que se estenderam até ao presente.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Tabela 1.

Florestação com recurso a subvenções públicas¹
(Fonte: DGRF)

	DGSFA/PPF	FF/DGF	PPF-BM	PAF	FTA	PDF	PO AGRO *	Total
Até 1938	38,318							38,318
1938-65	249,348							249,348
1966-70	44,990	17,844						62,834
1971-75	10,838	43,130						53,968
1976-80		53,843						53,843
1981-85		12,117	45,937					58,054
1986-90			25,971	58,828				84,799
1991-95				54,734	68,054	32,255		155,043
1996-2000				564	105,743	31,515		137,822
2001-03					11,702		19,682	31,384
Total	343,494	126,934	71,908	114,126	185,499	63,770	19,682	925,413

Unidade: hectare

* Projectos aprovados

A constância deste propósito político ao longo de épocas em que se verificaram tantas e tão substanciais mudanças, do regime político e da realidade social e económica do País, foi o factor determinante da coerência de actuação que o Estado manteve no domínio florestal.

Embora se tenha verificado a passagem de uma economia marcadamente rural para outra, fortemente urbana, assente nos serviços, com as inerentes transformações demográficas e sociológicas da sociedade portuguesa, foi possível encontrar um conjunto de razões que justificou a permanência da aposta na florestação, em cada uma das sucessivas fases do desenvolvimento político, social e económico do País. Por razões de protecção ambiental, em alguns momentos, e, noutras circunstâncias, por motivos essencialmente de cariz económico associados à necessidade de valorizar os terrenos incultos e produzir matérias-

¹ Adaptado do quadro extraído da apresentação "A Floresta Portuguesa e o Futuro. Uma Reflexão Prospectiva". Tiago Oliveira, João Rocha Pinho e José Sousa Uva, comunicação independente apresentada no 4º Congresso Florestal Nacional, em 2001 (ver também o Tabela 2.).

primas para uma indústria florestal em crescimento, o Estado vinculou a sua política florestal à geração e protecção dos recursos florestais que originalmente escasseavam.

Apesar dos seus méritos, um dos aspectos porventura menos positivos desta aposta foi a insuficiente percepção das ameaças e dos riscos associados ao avolumar da superfície florestal e ao amadurecimento dos recursos florestais do País - os incêndios e as pragas e doenças florestais são os que, geralmente, primeiro se revelam.

A questão que, neste momento, se coloca, no quadro da definição das medidas de política florestal que vigorarão a partir de 2007 e que tem como factor incontornável a protecção contra os incêndios florestais, é a de saber se se justifica manter como objectivo primeiro da política florestal portuguesa o fomento da arborização. Subsequentemente, e em função da resposta obtida, há que definir como se deverão ser estruturados os programas de subvenções públicas para o sector.

Para tal, não deverão deixar de ser tidos em consideração os seguintes factores:

- A taxa de arborização inquestionavelmente elevada que o País já atingiu (38% da superfície de Portugal continental);
- As profundas alterações demográficas e sociológicas verificadas no espaço rural português nas últimas décadas e a concomitante mudança nos padrões de ocupação e de gestão do território (a forte diminuição da silvopastorícia é especialmente relevante para o caso em análise);
- A evolução das condições de rentabilidade das culturas florestais, resultante da diminuição da disponibilidade de mão-de-obra, do acréscimo do risco de incêndio, do aumento da concorrência externa gerado pela globalização económica e, finalmente, pela imposição de uma exigência acrescida na qualidade da silvicultura praticada para efeitos da certificação dos produtos florestais;



- As implicações das condições climáticas dominantes do nosso País, e da sua evolução previsível nas próximas décadas², na silvicultura e na protecção contra os incêndios.

2. CARACTERIZAÇÃO DO ASSUNTO

A expansão da superfície florestal

Observando os resultados de mais de um século de uma política florestal focada no fomento da arborização, não pode deixar de se lhe reconhecer mérito – a superfície florestal portuguesa passou dos cerca de 640 mil hectares, em 1875³, para os 3 milhões 349 mil hectares, em 1995⁴ –, mas também de se constatar algumas insuficiências.

O processo de crescimento da superfície florestal teve duas componentes claramente identificadas: uma, decorrente da acção do Estado ao longo desse período, que promoveu a florestação de vastas regiões do País (a génese e o desenvolvimento dos Serviços Florestais estão ligados de modo umbilical ao propósito da arborização) e estimulou os particulares a arborizarem as suas terras; outra, resultante do alastramento semi-natural da floresta aos terrenos incultos e àqueles onde, entretanto, se verificou a cessação da agricultura – em alguns casos por opção deliberada dos proprietários, noutros, por efeito da notável capacidade de regeneração natural de algumas das nossas principais espécies florestais.

A floresta enquanto investimento de características mais “empresariais” restringiu-se quase só ao eucalipto⁵ e ao montado, e, embora tenha tido uma forte expressão nas últimas décadas, passou muito pela substituição de espécies florestais nas regiões de maior potencial produtivo.

² Ver o artigo de PEREIRA, J.S. et al. *Florestas e Alterações Climáticas - o futuro das florestas em Portugal*, em www.portalflorestal.com.

³ PERY, G. A. – *Geografia e Estatística Geral...*, 1875, citado por RADICH, M. C. e ALVES, A. A. M., em *Dois Séculos da Floresta em Portugal*, Lisboa, 2000.

⁴ *Inventário Florestal Nacional – Portugal continental, 3ª Revisão, 1995-1998*, Lisboa, Direcção-Geral das Florestas, 2001.

⁵ As outras espécies foram o sobreiro, na primeira metade do século passado, e, em pequena escala, o choupo e o pinheiro-manso. A análise destes processos foge ao âmbito da análise deste trabalho, pelo que não é aqui feita.



Uma observação global dos resultados desse processo revela, numa extensão maior do que seria desejável, modelos de actuação estereotipados, aplicados em larga escala, muitas vezes alheios de preocupações de efectiva compreensão dos ecossistemas em que se intervinha, e que assumiam como sua principal meta a busca da “solução técnica” para os problemas que situações ambientais adversas colocavam à arborização.

No Centro e Norte do País, a florestação foi realizada quase exclusivamente com povoamentos extremos de pinheiro-bravo e de algumas outras resinosas afins, enquanto no Sul, em particular no Alentejo, se empregou como espécie principal o sobreiro e, nos últimos anos, também a azinheira, geralmente em consociação com o pinheiro-manso.

Com a consciência dos riscos que a simplificação da análise acarreta, avaliam-se, ainda assim, de forma muito sucinta, estas opções:

- A justificação do recurso ao pinheiro-bravo assentou no facto de a arborização com folhosas – espécies dos estádios finais da sucessão florestal – não ter condições para ser bem sucedida em muitas situações, sendo para tal necessário o desenvolvimento de um processo de “facilitação” pela espécie pioneira (no entanto, apesar de o pinheiro-bravo ser utilizado há mais de cem anos e a sua silvicultura estar perfeitamente estabelecida, são escassos os casos práticos de concretização da sequência “povoamento de pinheiro-bravo - povoamento de espécie tolerante”);
 - Ainda no que diz respeito ao pinheiro-bravo, é hoje evidente que a severidade e a recorrência da perturbação representada pelo fogo não permitem que a tentativa de estabelecer esta versão antrópica da sucessão florestal ultrapasse o seu estágio inicial, gerando-se o que alguns autores denominam “sucessão retrogressiva”;
 - No Sul, apesar de um maior grau de xericidade, utilizaram-se, e utilizam-se, de forma extensiva o sobreiro e a azinheira, espécies de estádios avançados da sucessão, não se considerando indispensável a instalação prévia de povoamentos de espécies pioneiras que facilitem a arborização; apesar de o clima e as condições edáficas determinarem um ritmo da sucessão ecológica inferior ao das regiões mais setentrionais do País, é precisamente no Sul que mais se procura intensificá-lo, ao ponto de se conduzir a sucessão florestal directamente aos seus estádios finais;
 - Apesar de não haver evidência de que o pinheiro-manso seja uma espécie integrante das sucessões vegetais da “Serra” algarvia, nem tão-pouco do árido interior alentejano, esta espécie tem vindo a ser utilizada nestas regiões, nos últimos anos,
- Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 5 -

reproduzindo-se as justificações e o modelo de silvicultura utilizado para o pinheiro-bravo noutras regiões do País.

A menor atenção com que se encararam os aspectos ecológicos da gestão dos povoamentos a instalar, consequência de uma focagem excessiva no problema do sucesso biológico das plantações, conduziu o País e os seus proprietários florestais a uma situação de dificuldade crescente em garantir a sustentabilidade dos modelos silvícolas adoptados.

Em alguns casos, são as condições ecológicas que inviabilizam de uma forma directa os esforços de gestão, como sucede em grande parte da área de pinhal-bravo, devido aos incêndios florestais, e em muitos dos novos povoamentos de sobreiro e azinheira que actualmente se instalam nas regiões mais interiores do País, pois a intensidade das intervenções silvícolas necessárias para garantir o seu sucesso acarreta custos que não permitem perspectivas de retorno⁶. Noutros casos, a inviabilização dos esforços de gestão acaba por suceder por razões financeiras, quando a instalação de nova floresta não tem em consideração a sua rentabilidade.

Apesar de os decisores políticos e os grupos de interesses estabelecidos no sector aparentarem ter hoje uma consciência clara destes factos, a verdade é que persiste uma insuficiente ponderação de factores desaconselhadores da expansão da ocupação florestal.

Tal como se refere no capítulo anterior, o êxodo rural e o decorrente abandono cultural dos espaços agrários, a inviabilidade económica das culturas florestais em parte significativa do território português e, finalmente, o acréscimo significativo do risco de incêndio minam alguns dos principais fundamentos do incentivo à florestação.

Os programas de desenvolvimento florestal no período 1981-2003

No entanto, e apesar disso, a floresta continua a ser defendida como uma alternativa, sempre exequível, ambientalmente benéfica e economicamente desejável, a outras formas de ocupação e gestão do território. Como argumentos dessa defesa são, geralmente, apontados:

⁶ Conclui LOURO, G. em *Avaliação da aplicação de programas de apoio à floresta na região do Algarve*, Direcção-Geral das Florestas, 1999: "... a utilização destas (sobreiro e azinheiros) em povoamentos iniciais deverá ser criteriosamente ponderada e, se se optar pelo seu uso, as acções de arborização terão de estar associadas a importantes investimentos no acompanhamento dos povoamentos, com o objectivo final de que os mesmos sejam bem sucedidos ...". [1]



- A existência de vastas áreas incultas, não passíveis de outras utilizações por motivos económicos ou ambientais;
- Uma disponibilidade crescente de terras abandonadas pela agricultura, em resultado da evolução económica do País e fomentada pela Política Agrícola Comum desde a sua reforma de 1992;
- As também crescentes insuficiências no abastecimento das principais indústrias florestais portuguesas, originadas pela diminuição da qualidade e das existências de alguns dos produtos florestais centrais, como a cortiça e a madeira de pinheiro-bravo e de eucalipto;
- O facto de a floresta e as suas actividades serem factores de competitividade distintivos do País no espaço económico europeu.

Esta argumentação sustenta também alguns dos principais elementos formais da actual política florestal e documentos de reivindicação política apresentados pelos grupos de interesses do sector, que defendem a continuação do incentivo à expansão da floresta.

Como exemplos de uns e de outros, refiram-se:

- O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA PORTUGUESA (PDSFP)⁷, que tem como um dos seus objectivos estratégicos "*expandir a área florestal com novas arborizações de qualidade e alta produtividade*" e preconiza o crescimento da floresta nacional, a uma taxa de 2% ao ano, e a arborização de áreas abandonadas pela agricultura, a um ritmo de 12.000 hectares por ano;
- O PROGRAMA ESTRATÉGICO DA FILEIRA DO PINHEIRO-BRAVO (2002)⁸, que prevê como meta para 2006 a arborização de 90 mil hectares - 75 mil com pinheiro-bravo e 15 com folhosas -, visando responder a "*...uma provável situação de défice anual de matéria-prima para satisfazer as necessidades das indústrias da madeira ...*";

⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/99, de 8 de Abril. [2]

⁸ *Programa Estratégico da Fileira do Pinheiro-bravo (versão para discussão)*, Lisboa, Direcção-Geral das Florestas, 2002. [3]



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

e

- O documento PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA PORTUGUESA⁹, que sustenta: “(...) *Na realidade, a racionalização da utilização do solo em Portugal poderia conduzir a um aumento da área florestal até cerca de 60% (2 milhões de hectares), a uma redução da área agrícola actual de 30% a 40% (entre 1,5 e 2 milhões de hectares) e a uma redução da área de incultos em cerca de 20% (...) Poder-se-á delinear uma expansão da área florestal a partir das áreas de incultos, das áreas aridas e das áreas agrícolas abandonadas ou susceptíveis de reconversão em superfícies florestais por via dos instrumentos de reforma da Política Agrícola Comum. De acordo com a competitividade relativa da floresta face à agricultura, verifica-se que existe potencial para uma transferência futura (num horizonte de 10 a 15 anos) de cerca de 1 milhão de hectares (...)*”.

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA PORTUGUESA (PDSFP), apesar do seu fraco grau de cumprimento geral, é particularmente relevante, pois tem vindo a ser apresentado como o Plano Florestal Português para efeitos de compromissos internacionais assumidos pelo País e sustenta outras peças-chave de políticas colaterais, como é o caso do PLANO NACIONAL PARA AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS (PNAC)¹⁰, na política de ambiente. Este último prevê, em consonância com o PDSFP, na sua medida relativa à promoção do aumento da área de nova floresta, a constituição de 550 a 650 mil hectares de floresta em áreas que não o eram no período de referência (31.12.1989).

São, pois, desta natureza as justificações para que, ao longo dos últimos 25 anos, se tenham mantido em sucessão os programas públicos de apoio à florestação. Desde o Projecto Florestal Português (Banco Mundial) – desenvolvido imediatamente antes da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia e, sem dúvida, a última grande etapa de

⁹ PROPOSTAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA PORTUGUESA, um estudo independente preparado para a Portucel, Sonae, Soporcel e CAP, pelo Banco Português de Investimento, Agro.Ges e Jaakko Pöyry. Novembro de 1996.

¹⁰ PLANO NACIONAL PARA AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS (PNAC), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004, de 31 de Julho de 2004.[4]



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

fomento florestal em que o Estado financiou, projectou e levou a cabo as acções de arborização - até ao presente, desenvolveram-se os seguintes programas:

- PROJECTO FLORESTAL PORTUGUÊS (BANCO MUNDIAL) – 1981-1988;
- PROGRAMA DE ACÇÃO FLORESTAL (PAF), integrado no PROGRAMA ESPECÍFICO DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA PORTUGUESA – 1987-1996;
- PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL (PDF), integrado no Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal (PAMAF) – 1994-1999;
- PO AGRO – MEDIDA 3: DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA, integrada no PROGRAMA OPERACIONAL AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL (AGRO) – 2000-2006;
- FLORESTAÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS (FTA), REG. (CEE) 2.328/91, REG. (CEE) 2.080/92 e RURIS – 1992-2006.

Apesar do aparente êxito que os seus resultados traduzem (ver [Quadro II](#)), uma consciência pública crescente de que os principais problemas da floresta não estão mais perto da solução parece motivar também o crescimento das dúvidas sobre a bondade dos resultados desta política.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Tabela 2.

Florestação com recurso a subvenções públicas entre 1981 e 2003¹¹

(Fontes: PFP-BM – Artigo de CARVALHO, J. B. em Revista DGF/INFORMAÇÃO, n.º 13 (Janeiro/Março 1993); PAF – Instituto Florestal, Divisão de Planeamento; PDF, PO AGRO e FTA – Direcção-Geral dos Recursos Florestais e IFADAP).

Ano	PFP -BM	PAF	PDF	PO AGRO	FTA	Total
1981	1,441					1,441
1982	9,448					9,448
1983	10,941					10,941
1984	13,329					13,329
1985	10,778					10,778
1986	17,382					17,382
1987	7,390	8,046				15,436
1988	1,199	12,484				13,683
1989		17,410				17,410
1990		20,888				20,888
1991		15,320				15,320
1992		16,906			5,061	21,967
1993		11,313			2,255	13,568
1994		6,054	8,165		20,268	34,487
1995		5,141	24,090		40,470	69,701
1996		564	4,491		19,058	24,113
1997			9,502		30,419	39,921
1998			9,827		25,946	35,773
1999			7,695		30,320	38,015
2000					(?)	(?)
2001				7,311	556	7,867
2002				5,924	11,146	17,070
2003				6,447		6,447
Total	71,908	114,126	63,770	19,682	185,499	454,985

Unidade: hectare

Já em 1994, o relatório CONSTRUIR AS VANTAGENS COMPETITIVAS DE PORTUGAL¹², elaborado sob a direcção de Michael Porter, partindo embora de uma análise muito centrada na avaliação da disponibilidade de madeira para a indústria, descobria uma ponta do problema, ao constatar o insucesso das políticas públicas para o sector: "(...) Nos últimos 10 anos foram feitos investimentos elevados tanto pelo Banco Mundial como através da PAC, que no entanto vão

¹¹ Embora as fontes sejam os organismos citados, estes não são, na sua maior parte, dados oficiais. Resultam do esforço de pesquisa em documentos não publicados e, por isso, não avalizados pelas entidades responsáveis. É, portanto, natural que se possam verificar algumas lacunas e inconsistências.

¹² CONSTRUIR AS VANTAGENS COMPETITIVAS DE PORTUGAL. Relatório elaborado pela Monitor Company, sob a direcção de Michael Porter. Edição do Forum para a Competitividade. 1994. [5]



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

gerar rendimentos não significativos em termos de fornecimento de madeira utilizável. Este facto sugere que o problema crítico não está no investimento na florestação (...)”.

Por outro lado, a inexistência de elementos formais de avaliação dos resultados alcançados pelos diferentes programas, em função dos objectivos florestais para eles definidos, favorece também visões mais críticas do sistema, que a associam a uma recusa da assunção das responsabilidades pelos erros na condução dos programas.

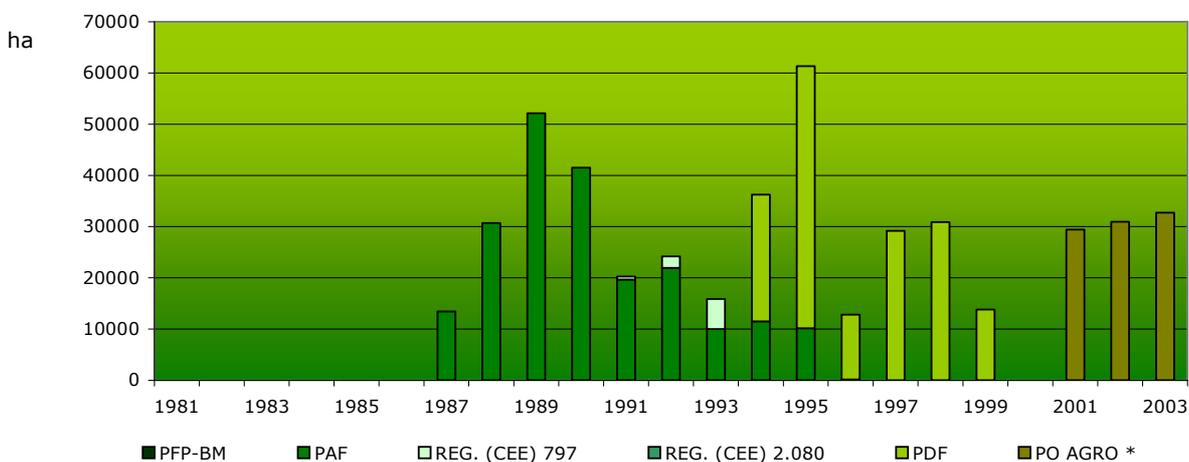
Os resultados dos programas: a “nova floresta”

Da análise dos resultados dos cinco programas de desenvolvimento florestal que vigoraram desde 1981 resultam as seguintes constatações:

- Entre 1981 e 2003, o País investiu fortemente na florestação, tendo subvencionado a constituição de perto de 460 mil hectares de novos povoamentos, a uma média aproximada de 20 mil hectares por ano, o que corresponde a uma taxa de crescimento da superfície florestal portuguesa de cerca de 0,7%;
- O apoio à beneficiação florestal – que apenas foi considerada a partir do PROGRAMA DE ACÇÃO FLORESTAL (PAF), em 1987 – aproximou-se dos 475 mil hectares, o equivalente a cerca de 17% da superfície florestal portuguesa (ver [Gráfico I](#));

GRÁFICO I

Evolução da área florestal beneficiada com o recurso a subvenções públicas (1981-2003)
(Fonte: Direção-Geral dos Recursos Florestais)





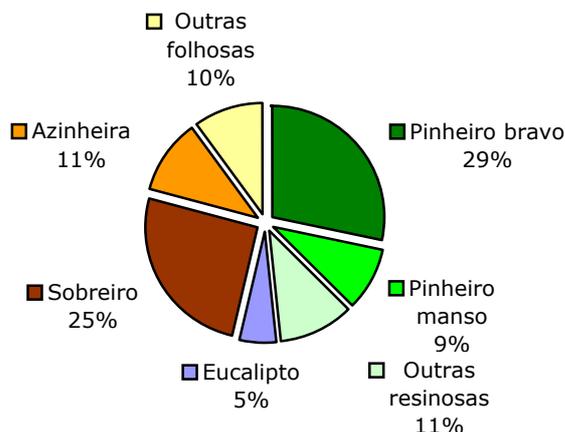
PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
Contra Incêndios**

* Projectos aprovados

- Neste período, o pinheiro-bravo e o sobreiro foram, destacadamente, as espécies privilegiadas na arborização, com cerca de 125 mil e 112 mil hectares, respectivamente (ver [Gráfico II](#));

GRÁFICO II

Florestação subvencionada, por espécies (1981-2003)



- O pinheiro-bravo foi a espécie mais favorecida no PFP-BM, no PAF, no PDF e no PO AGRO (ver [Gráfico III](#)), variando entre 41% da superfície arborizada, no PAF, e mais de 60% na dos projectos aprovados no quadro do PO AGRO, presentemente em vigor, percentagens muito superiores ao peso da sua representação na superfície florestal portuguesa (31% em 1995-98);

GRÁFICO III

Florestação subvencionada, por espécies (PFP-BM, PAF, PDF e PO AGRO - 1981-2003)



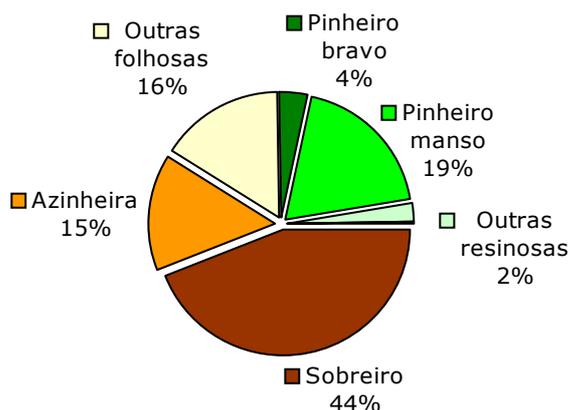


PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
Contra Incêndios**

- Ainda no âmbito destes programas, o recurso às resinosas predominou claramente: 75% da área arborizada no PFP-BM, 53% no PAF, 63% no PDF e mais de 75% no PO AGRO;
- O sobreiro (44%) e as folhosas (16%) predominaram na FLORESTAÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS (ver [Gráfico IV](#));
- Nesta intervenção, o pinheiro-manso, em povoamentos puros ou em consociação, foi a única espécie resinosa com peso relevante - apenas entre 1994 e 2003, foram arborizados com esta essência cerca de 34 mil hectares, área equivalente a quase 50% da superfície ocupada com esta espécie em 1995 (ver [Quadro III](#));

GRÁFICO IV

Florestação subvencionada, por espécies (Florestação de Terras Agrícolas - 1992-2003)



No âmbito da análise relevante para o PNDFCI, importa apreciar em que medida é que este esforço se traduziu em alterações da estrutura da floresta portuguesa e qual a sua expressão no que respeita à protecção contra os incêndios. Para ta, é necessário recorrer aos resultados do Inventário Florestal Nacional, embora o facto de a sua última revisão se



reportar a 1995 prejudique, de alguma forma, a avaliação dos resultados da aplicação dos programas entre 1981 e 2003.

De acordo com os dados do Inventário Florestal Nacional, observando o modo como evoluíram as áreas dos povoamentos florestais, classificados por espécie de árvore dominante, entre 1971-1978 e 1995-1998 (ver Tabela 3.), constata-se:

- Um aumento ligeiro (+5%) da área total de povoamentos florestais, mais 154.865 hectares;
- Uma forte regressão (-25%) da superfície ocupada pelo pinhal bravo, menos 322.482 hectares;
- Uma muito acentuada expansão (+115%) do eucalipto, mais 358.800 hectares;
- Ligeiras variações das áreas dos montados de sobreiro e de azinheiro, respectivamente positiva e negativa;
- Aumento relativo acentuado do pinhal manso (+41%) e, principalmente, das superfícies ocupadas com folhosas diversas (+64%).

TABELA 3.

Variação da composição da floresta portuguesa entre 1974 e 1995
(Fonte: Inventário Florestal Nacional)

Espécie	IFN 1971 - 1978		IFN (3ª Revisão) 1995 - 1998	
	Área (hectares)	Percentagem do total	Área (hectares)	Percentagem do total
Pinheiro-bravo	1.298.551	43%	976.069	31%
Pinheiro-manso	54.911	2%	77.650	3%
Eucalipto	313.349	10%	672.149	21%
Sobreiro	700.628	23%	712.813	22%
Azinheira	475.375	16%	461.577	14%
Outras resinosas	36.696	1%	27.358	1%
Outras folhosas	166.756	5%	273.515	8%
TOTAL (povoamentos)	3.046.266	100%	3.201.131	100%

Procurando verificar em que medida esta evolução foi ou não determinada pela aplicação dos sistemas de apoio público à florestação, apura-se que:

- No período que decorreu entre 1976 e 1995, a florestação apoiada por subvenções públicas atingiu os 303.279 hectares (ver Quadro I), enquanto que a área de povoamentos florestais aumentou apenas 154.865 hectares;
- Se não se considerar a área ocupada pelo eucalipto¹³, a florestação apoiada por subvenções públicas foi, no mesmo período, de aproximadamente 280.000 hectares, enquanto que a área de povoamentos florestais diminuiu quase 205.000 hectares;
- O pinhal bravo recuou 322.482 hectares, apesar de a florestação com esta espécie ter sido próxima dos 135.000 hectares, o que traduz uma perda bruta de área de quase meio milhão de hectares, a uma taxa média anual superior a 20.000 hectares;
- Idêntico fenómeno se passou com as outras resinosas (excluindo o pinheiro-manso), já que a florestação de uma área equivalente à existente em 1971/78 não conseguiu evitar um decréscimo acentuado (- 25%) destas espécies;
- Dos 358.800 hectares que a área de eucaliptal aumentou, apenas cerca de 20.000 foram objecto de subvenções públicas (menos de 6%);
- As folhosas diversas tiveram um crescimento muito significativo, não atribuível em mais do que 10% a arborizações subvencionadas;
- As variações pouco acentuadas das superfícies ocupadas pelos montados de sobro e de azinho traduzem tendências de longo prazo não relacionadas com as ajudas públicas, que apenas assumiram expressão relevante com a intervenção FLORESTAÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS, precisamente a partir da metade da década de 90;

¹³ Esta exclusão faz sentido se se tiver em consideração que a quase totalidade da expansão do eucalipto não beneficiou directamente de subvenções públicas. Tenha-se, no entanto, presente que uma parte significativa do esforço de fomento desta espécie, neste período, se deveu às empresas públicas industriais produtoras de pasta celulósica.

Estudo Técnico I -Diagnóstico, Visão e Objectivos Estratégicos – aprovado pela APIF em 07/03/05 - 15 -



- O pinhal manso teve um crescimento muito acentuado, que também não é explicado pelas arborizações subvencionadas, já que estas, tal como o sobreiro e a azinheira, só registaram um forte incremento com a intervenção FLORESTAÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS.

Deste conjunto de factos, ressalta inequivocamente clara a seguinte conclusão:

“O crescimento da área florestal portuguesa entre 1971-78 e 1995-98 não é resultado da política de apoio público à florestação e a evolução combinada das superfícies ocupadas pelas principais espécies reflecte principalmente dinâmicas que lhe são alheias. Pelo contrário, verifica-se que o crescimento das áreas ocupadas por espécies como o eucalipto, o pinheiro-manso e outras folhosas só muito marginalmente resulta da referida política, não tendo o esforço de florestação com o pinheiro-bravo e outras resinosas conseguido travar a sua fortíssima regressão”.

Centrando a análise apenas no caso do pinheiro-bravo (também válida para as restantes resinosas, com a excepção do pinheiro-manso) – a principal espécie florestal portuguesa e, simultaneamente, a mais fomentada e a mais afectada pela regressão – verifica-se que:

- A regressão do pinhal bravo se deve ao efeito combinado – o que não implica forçosamente interdependência – da ocorrência sucessiva dos incêndios florestais e à sua substituição pelo eucalipto, em especial nas regiões com maior potencial para a produção de lenho (ver [Figura I](#));
- O facto referido no ponto anterior traduz, por sua vez, o não reconhecimento do interesse económico da espécie pelos proprietários florestais, em resultado, certamente, da associação entre a sua baixa rentabilidade e o elevado risco de incêndio;
- A instalação dos novos povoamentos de pinheiro-bravo não ocorre, na sua esmagadora maioria, por iniciativa espontânea dos proprietários, mas apenas com o

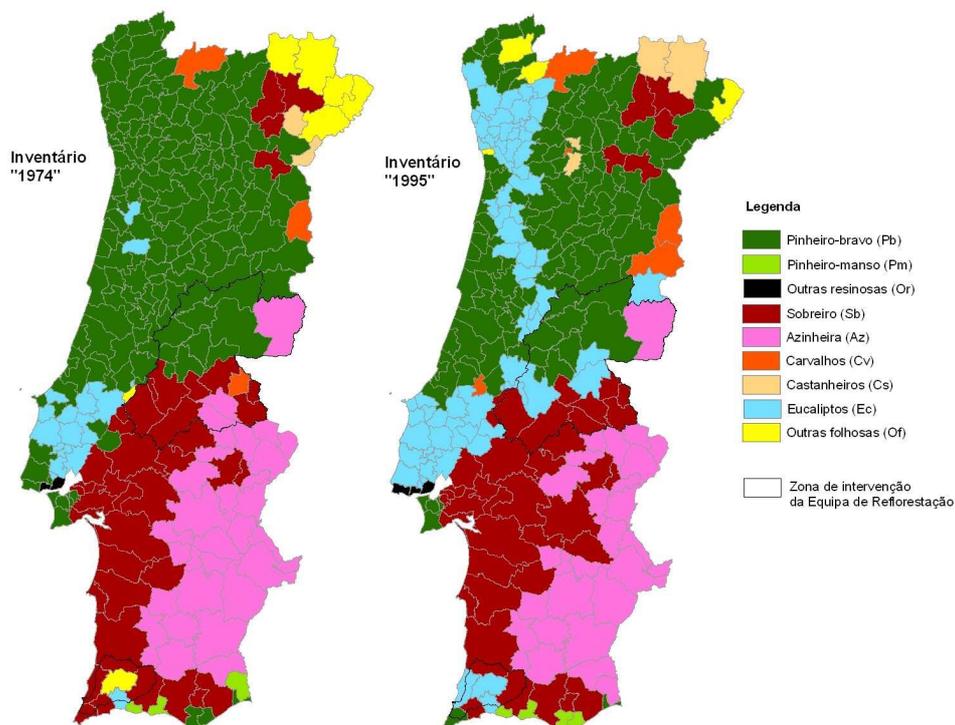


PLANO NACIONAL
**Defesa da Floresta
Contra Incêndios**

recurso a ajudas públicas e, crescentemente, em regiões marginais para a espécie (ver [Figuras II e III](#)), um fenómeno que se tem vindo a acentuar no curso do ciclo de fomento florestal aqui analisado.

A combinação dos três factos anteriores determina a inviabilização económica da gestão dos povoamentos constituídos, o que resulta no recurso subsequente a mais ajudas públicas para levar a cabo essa gestão, ou, alternativamente, no seu abandono, conduzindo este último, mais tarde ou mais cedo, à perda dos povoamentos por efeito dos incêndios (entre 1990 e 1999, arderam 161.385 hectares de pinheiro-bravo¹⁴).

FIGURA I¹⁵ –
Variação da composição da floresta portuguesa entre 1974 e 1995.



Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, 2003. [6]

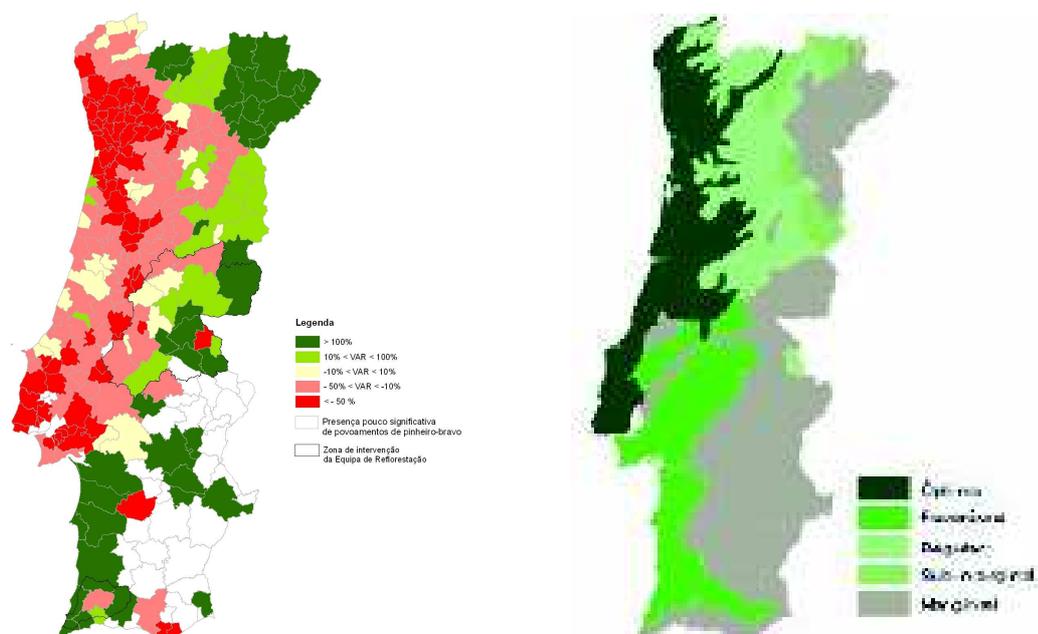
¹⁵ Figura cedida pelo Conselho Nacional de Reflorestação.



Figuras II e III¹⁶

Variação da ocupação do pinhal bravo entre 1974 e 1995 e zonas de potencial do pinheiro bravo

Fonte: Direcção-Geral dos Recursos Florestais



Considerando que 40% do esforço total de subvenção à arborização entre 1981 e 2003 foi dirigido ao pinheiro-bravo e a diversas outras resinosas - valor que sobe para 62% se excluirmos do conjunto dos programas a intervenção FLORESTAÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS -, é óbvia a constatação de que as justificações para a acção de fomento da florestação assentam, hoje, em alguns equívocos que urge superar.

¹⁶ Figura II, cedida pelo Conselho Nacional de Reforestação; Figura III, extraída do Programa Estratégico da Fileira do Pinheiro-bravo (versão para discussão), Lisboa, Direcção-Geral das Florestas, 2002.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

Algumas considerações sobre os actuais programas de apoio à arborização

Aceitando que a protecção da floresta contra incêndios - ou quaisquer outras ameaças, bióticas ou abióticas - se inicia com a sua consideração no processo de planeamento dos povoamentos florestais a constituir e prossegue na forma como a gestão florestal se desenvolve, parece de elementar justificação que os instrumentos e as medidas de política florestal associados à constituição de novas áreas florestais, nomeadamente, os programas de incentivo à arborização, devam precaver a prevenção e defesa contra os incêndios na sua formulação.

Dentre os factores que merecem análise na avaliação de como os programas de apoio à arborização consideram esse aspecto, destacam-se: os objectivos dos programas, as acções e os investimentos que são objecto de apoio, os critérios de selecção e decisão para a concessão dos apoios e, finalmente, a natureza e forma das subvenções.

A análise do conjunto dos programas de apoio à arborização que vigoraram desde a adesão do País à Comunidade Económica Europeia, em 1986, - e que se iniciaram com o PROGRAMA DE ACÇÃO FLORESTAL (PAF) 1987-1996, prolongando-se até à actual MEDIDA 3 DO POADR-DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA 2000-2006 - leva à conclusão de que todos seguem uma mesma formatação genérica e partilham os seguintes denominadores comuns:

- São programas focados prioritariamente no apoio à arborização e rearborização;
- As ajudas à arborização assumem a forma de subsídio não reembolsável ao investimento;
- Os apoios concedidos correspondem a percentagens muito elevadas do investimento, na grande maioria dos casos entre os 60% e os 100%;

- A discriminação dos apoios é função, primordialmente, das espécies florestais eleitas e da natureza do beneficiário (público/privado, individual/agrupamento).

Relativamente aos aspectos que mais ou menos directamente se relacionam com a protecção da floresta contra os incêndios, também se encontram elementos comuns:

- A protecção contra os incêndios é fundamentalmente considerada numa lógica individual de dotação dos povoamentos florestais de infra-estruturas de defesa (construção ou melhoria da rede divisional e dos pontos de água), em que a escala regional não é tida em conta, nem, por vezes, o risco da área envolvente;
- O apoio à defesa contra os incêndios é considerado apenas complementarmente ao concedido à arborização/beneficiação.

Para além destes aspectos, da apreciação do conjunto e de cada um dos programas de desenvolvimento florestal que vigoraram desde 1986 sobressai a natureza difusa dos seus objectivos. Este aspecto é especialmente relevante, na medida em que se traduz na dificuldade em estabelecer metas quantificáveis, o que, em última análise, impede a avaliação quantitativa e qualitativa do seu grau de execução.

Exemplos do se afirma, são os dois programas que se encontram actualmente em vigor: a MEDIDA 3 do PROGRAMA OPERACIONAL AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL (PO AGRO) – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA e a INTERVENÇÃO «FLORESTAÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS» DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL (RURIS). Os SEUS objectivos são, respectivamente:

- ACCÃO 3.1 "APOIO À SILVICULTURA"¹⁷
 - *Promover a manutenção e melhoria das funções económicas, ecológicas e sociais dos espaços florestais;*

¹⁷ Portaria n.º 590/2004, de 2 de Junho (DR n.º 129, I-B Série de 2004.06.02) [7]



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- *Aumentar a área florestal, com arborizações adaptadas às condições locais e compatíveis com o ambiente;*
 - *Melhorar e adequar a rede de infra-estruturas dos espaços florestais, em conformidade com as acessibilidades necessárias à gestão florestal e com as medidas de protecção da floresta contra incêndios;*
 - *Combater a erosão em espaços florestais e promover a reabilitação de ecossistemas florestais degradados, nomeadamente em zonas com elevada susceptibilidade à desertificação;*
 - *Aumentar a biodiversidade e o uso múltiplo em espaços florestais;*
 - *Promover a reposição do potencial produtivo silvícola.*
- Intervenção «Florestação de terras agrícolas»¹⁸
- *Promover a expansão florestal em terras agrícolas com arborizações de qualidade e ambientalmente bem adaptadas;*
 - *Aumentar a diversidade e oferta de madeiras de qualidade, cortiça e outros produtos não lenhosos;*
 - *Contribuir para a reabilitação de terras degradadas e para a mitigação dos efeitos da desertificação, favorecendo a recuperação da fertilidade dos solos e a regularização dos recursos hidrológicos;*

¹⁸ Portaria n.º 680/2004, de 19 de Junho (DR n.º 143, I-B Série, de 2004.06.19) [8]

- *Promover a diversificação de actividades nas explorações agrícolas, reforçando a sua multi-funcionalidade;*
- *Introduzir benefícios sócio-económicos no meio rural.*

Na verdade, em ambos os casos, não se estabeleceram verdadeiros objectivos operacionais, antes se proclamaram intenções, mais adequadas a uma lei de bases do sector do que a instrumentos de política que têm como finalidade promover a alteração da realidade florestal do País.

Objectivos genéricos como os acima referidos não só não transmitem informações precisas aos destinatários dos programas, como também prejudicam a adequação dos apoios a um conjunto de acções claramente identificadas e, conseqüentemente, dificultam a definição das metas a atingir. Algumas das principais fragilidades e lacunas dos nossos programas de apoio ao desenvolvimento florestal têm a sua origem precisamente neste factor.

Considerações finais

Procurando estabelecer uma caracterização sinóptica da política florestal portuguesa, apontam-se os seus seguintes aspectos fundamentais:

- A expansão da área florestal do País, que tem um carácter permanente e se mantém ainda hoje, embora a crescente consciência do problema que se vive em matéria de gestão florestal tenha ditado, a partir de meados da década de 80, o estabelecimento de um novo objectivo: a beneficiação das áreas florestais já existentes;
- O prosseguimento da obra de arborização do País e a insuficiente ponderação dos aspectos ligados à gestão da sua já considerável superfície florestal conduziram a que a atenção se centrasse na "obra feita", em detrimento da promoção de alterações estruturais da floresta portuguesa, cuja necessidade está há muito identificada;



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- Uma clara insuficiência do tratamento das questões relacionadas com os incêndios florestais no quadro geral dos respectivos instrumentos de apoio ao desenvolvimento florestal – a Defesa da Floresta Contra os Incêndios é considerada como um domínio diferente dentro da política florestal e não como parte da actividade de gestão florestal, que efectivamente é;
- A evidente incapacidade de se promover uma efectiva avaliação dos resultados da política prosseguida, em particular nos seus aspectos menos conseguidos, que tem como consequência a manutenção de formas de actuação sem a sua devida valoração.

Quanto aos programas de apoio ao desenvolvimento florestal, os instrumentos privilegiados da política florestal, constata-se que:

- Padecem de uma indefinição de objectivos pouco compatível com a sua natureza operacional;
- Não estão concebidos de modo a considerar as diferentes realidades regionais do País – a sua escala de aplicação é a nacional e não a regional, indubitavelmente a que faria mais sentido quando se trata de medidas florestais;
- Não consideram satisfatoriamente o objectivo da protecção contra os incêndios quer na sua concepção geral, quer na avaliação e análise do risco envolvente na definição das acções que são apoiadas, nem, por último, na forma como os apoios são concedidos;
- Não assentam numa avaliação económica e financeira das suas medidas, nem a exigem ou promovem nos projectos de investimento que contemplam;
- Existe uma persistente indisponibilidade para se proceder à avaliação dos resultados e da relação custo/benefício das medidas e acções empreendidas.



Em jeito de conclusão, considera-se que à política florestal portuguesa não faltam alguns objectivos claros – o que não significa que não possam, ou não devam, ser questionados –, mas, do ponto de vista estratégico, evidenciam-se equívocos ao nível da definição dos objectivos e do planeamento da acção, assim como, principalmente, uma quase absoluta ausência de capacidade para avaliar os seus resultados.

3. IMPLICAÇÕES PARA A DEFESA DA FLORESTA CONTRA INCÊNDIOS

Política florestal e protecção contra os incêndios

A integração dos aspectos da protecção da floresta contra os incêndios na definição da política florestal do País vai naturalmente para além da instituição formal das estruturas de defesa desta ameaça (prevenção, vigilância e combate), devendo considerar também a regulação dos usos e da ocupação florestal do território, a organização dos espaços florestais e a gestão florestal a praticar.

Isto mesmo é consagrado na LEI DE BASES DA POLÍTICA FLORESTAL¹⁹, que estipula, como primeira das medidas de política florestal²⁰, o estabelecimento à escala regional da organização dos espaços florestais, contemplando:

- *"(...) A avaliação das potencialidades dos espaços florestais, do ponto de vista dos seus usos dominantes";*
- *"A definição do elenco das espécies a privilegiar nas acções de expansão ou reconversão do património florestal";*
- *"A identificação dos modelos gerais de silvicultura e de gestão de recursos mais adequados";*
- *"A definição das áreas críticas do ponto de vista do risco de incêndio, da sensibilidade à erosão e da importância ecológica, social e cultural, bem como das normas específicas de silvicultura e de utilização sustentada de recursos a aplicar nestes espaços (...)"*.

¹⁹ Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto.[9]

²⁰ Artigo 5.º – Ordenamento e gestão florestal – Planos regionais de ordenamento florestal [10]



O PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA PORTUGUESA (PDSFP) aborda a questão numa lógica mais redutora, não associando explicitamente os objectivos estratégicos relativos a *“melhorar a qualidade e a produtividade da área florestal existente”* e *“expandir a área florestal com novas arborizações de qualidade e alta produtividade”* a quaisquer efeitos esperados sobre o nível de protecção da floresta portuguesa contra os incêndios, na medida em que os prevê apenas como acções com vista ao objectivo operacional de *“melhorar a luta contra os incêndios”*, designadamente:

- *“(…) Criar um processo de melhoria contínua do sistema de prevenção, detecção e combate aos incêndios florestais”;*
- *“Definir e implementar normas técnicas relativas à estrutura e composição dos povoamentos e à rede de infra-estruturas nos espaços florestais”;*
- *“Promover a reestruturação fundiária e das explorações com vista à prevenção dos incêndios florestais”*
 - *“Estabelecer um sistema profissionalizado de coordenação do combate aos incêndios florestais”;*
 - *“Optimizar o dispositivo de alerta”;*
 - *“Incrementar a eficácia do combate (...)”.*

Os PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO FLORESTAL (PROF), nos termos da legislação que regula o seu processo de elaboração²¹, são *“(…) instrumentos de política sectorial que (...) estabelecem normas específicas de intervenção sobre a ocupação e utilização florestal destes espaços, de modo a promover e garantir a produção sustentada do conjunto de bens e serviços a eles associados, na salvaguarda dos objectivos da política florestal nacional (...)”* que prevêem a *“(…) definição de objectivos gerais de protecção, conservação e fomento da floresta e outros recursos naturais associados (...)”*.

Estes elementos de integração das diferentes medidas de política numa lógica regional - os únicos existentes em qualquer nível de aplicação da política florestal portuguesa - estão actualmente em fase de finalização, pelo que não existe a possibilidade de os analisar em

²¹ Decreto-Lei n.º 204/99, de 9 de Junho.[11]



concreto. No entanto, é legítimo esperar que, ao regularem a ocupação e a utilização dos espaços florestais à escala das regiões, num quadro em que deverão estar claramente estabelecidos os objectivos de protecção dos recursos florestais, poderão constituir-se como base da protecção da floresta contra os incêndios.

Seria desejável que a LEI DE BASES DA POLÍTICA FLORESTAL, o PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA FLORESTA PORTUGUESA (PDSFP) e os PLANOS REGIONAIS DE ORDENAMENTO FLORESTAL (PROF), as três formulações fundadoras da actual política florestal, abordassem de forma consistente a questão da protecção da floresta contra os incêndios e a levassem, igualmente, para além dos aspectos da mera defesa física, considerando também aqueles que vão do planeamento florestal à constituição e gestão dos povoamentos florestais. Num momento em que a sustentabilidade da floresta portuguesa se encontra tão fortemente ameaçada, é da maior importância que a protecção da floresta surja como um dos elementos fundamentais da política florestal.

A importância do seu conhecimento público determina que, contrariamente ao que porventura se terá passado em períodos anteriores, seja fundamental a revelação explícita daqueles que são os grandes objectivos da política florestal do País e da actuação do Estado na sua prossecução, não permitindo que, por falta de clareza ou insuficiente informação, a compreensão deste propósito fundamental não se estenda a toda a sociedade.

Programas de desenvolvimento florestal e protecção contra os incêndios

Procurando identificar os principais problemas da aplicação dos apoios públicos à arborização com relevância para a questão da protecção da floresta contra os incêndios, podem-se definir vários planos de avaliação.

Desde logo, como se refere imediatamente antes, **relativamente aos objectivos dos programas os principais problemas são:**

- Propósitos difusos, que se traduzem num apoio generalizado, não discriminado, à arborização e beneficiação dos povoamentos florestais e não assente em objectivos de política florestal devidamente formulados;
- A não consideração da protecção da floresta contra os incêndios como factor condicionante de toda a política de fomento florestal, tendo em conta a dimensão crescente que esta ameaça tem vindo a assumir nas duas últimas décadas;



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- A não definição de metas concretas relativamente à alteração da realidade florestal, seja para o alargamento da superfície florestal do País, seja para a alteração dos padrões de gestão florestal;
- O não equacionar a possibilidade de gerir a evolução de matos e manchas de vegetação em processo de regeneração natural noutra sentido que não seja o de assegurar um coberto arbóreo (por exemplo, o controlo da evolução natural da vegetação, assente numa justificação de cariz ambiental, em que a manutenção da diversidade da paisagem e das espécies animais e vegetais a ela associadas ou a gestão de riscos ambientais relacionados com os incêndios ou a conservação do solo e da água assumem maior relevância).

Os resultados destas omissões são:

- A reduzida precisão dos principais instrumentos da política florestal portuguesa;
- A prevalência de um modelo assente no fomento da arborização, em detrimento da gestão florestal;
- A não diferenciação regional relativamente à prossecução dos fins visados, que, por sua vez, determina resultados casuísticos e a atomização geográfica da acção;
- A não discriminação da concessão dos apoios de acordo com o grau de cumprimento dos objectivos.

No que diz respeito às acções (investimentos) apoiadas, os principais problemas identificados são:

- Quer no caso da arborização, quer no da beneficiação de povoamentos florestais, a análise do risco de incêndio não é feita, nem este é tido em consideração na ponderação da viabilidade dos povoamentos a constituir. A situação é ainda mais anómala no caso dos projectos de rearborização de áreas ardidas, em que se verifica exactamente o mesmo, mas aos quais é conferida prioridade e são atribuídos apoios mais elevados, não se prevendo a mitigação das causas que promoveram a destruição do coberto vegetal que se quer recuperar;



- Não é estimado e, por isso, não é devidamente acautelado o efeito que as novas arborizações têm no acréscimo do risco de incêndio. No caso da INTERVENÇÃO «FLORESTAÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS» tal deveria ser imperativo, pois está em causa uma alteração drástica do coberto vegetal das regiões em que se intervém, promovendo a acumulação e a continuidade horizontal dos combustíveis, bem como dos padrões de gestão do território.

Neste caso, as consequências são:

- A indução do aumento do risco de incêndio florestal à escala da região, sem a devida ponderação dos seus efeitos potenciais;
- O consumo de recursos financeiros no apoio a investimentos cuja viabilidade é fortemente ameaçada por um elevado risco de incêndio florestal.

No plano dos **critérios de selecção e decisão da concessão dos apoios²², detectam-se como principais problemas:**

- A atribuição de prioridade à concessão dos apoios à re-arborização de áreas ardidas, que são precisamente aquelas onde, em princípio, se verifica um mais elevado risco de incêndio florestal;

²² Veja-se, apenas a título de exemplo, quais são os critérios de análise das candidaturas no caso INTERVENÇÃO «FLORESTAÇÃO DE TERRAS AGRÍCOLAS»:

1 – A análise das candidaturas compete ao IFADAP.

2 – A análise das candidaturas, com vista a determinar a respectiva elegibilidade, faz-se tendo em conta os seguintes critérios:

a) Adaptação das espécies às condições locais;

b) Compatibilidade com o meio ambiente;

c) Normas técnicas de silvicultura;

d) Equilíbrio entre a silvicultura e a fauna bravia;

e) Respeito das boas práticas florestais definidas no anexo IX;

f) Conformidade com os instrumentos de protecção da floresta contra incêndios;

g) Compatibilidade das áreas objecto da intervenção com o disposto na alínea b) do artigo 5.º



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

- A ausência de análise da justificação económica/financeira do investimento no caso do apoio à arborização, ou seja, não é tida em conta a viabilidade da gestão dos povoamentos a constituir;
- A não consideração da demonstração de capacidade do proponente para assegurar a gestão futura dos povoamentos como condição para a aprovação dos apoios.

Neste caso, temos como consequências:

- O estímulo à (re)constituição de povoamentos florestais em zonas de elevado risco de incêndio;
- O encorajamento de arborizações economicamente inviáveis que não permitem assegurar uma adequada gestão florestal e, por inerência, a protecção contra os incêndios;
- O fomento da expansão florestal em regiões de aptidão marginal para a silvicultura, não por coincidência as mais afectadas por fenómenos como a rarefacção populacional e a desertificação;
- O apoio a proprietários que, não encontrando interesse económico nos investimentos realizados, são confrontados com a falta de estímulo para assegurarem técnica e financeiramente uma correcta gestão do seu património;
- A dependência permanente de apoios públicos para a gestão dos povoamentos criados;
- O favorecimento de sectores do mercado dos serviços florestais, que encontram maior interesse económico na condução de trabalhos de (re)florestação, fortemente subsidiados, do que nos trabalhos de gestão florestal, que serão sempre maioritariamente dependentes da solicitação de proprietários florestais verdadeiramente envolvidos na produção de floresta.



Por fim, no que diz respeito à **natureza e forma das ajudas** - que assumem a maior relevância se se pretender, como na visão da Monitor Company²³ para a exploração florestal em Portugal, fazer dos proprietários de terra "investidores profissionais" que "(...) *tomam (...) decisões racionais baseadas na informação que dispõem e naquilo que podem realmente fazer(...)*", os principais problemas identificados são:

- A atribuição de apoios sob a forma de subsídios correspondentes a uma percentagem do custo do investimento, que determina que:
 - Custos de investimento mais elevados dêem origem a apoios mais elevados e custos menos elevados a apoios menos elevados, o que perverte a racionalidade do investimento, constituindo um incentivo à sua sobrestimação – este factor, não tendo consequências directas na gestão futura do povoamento e na sua defesa contra incêndios, tem o efeito indirecto de afastar o proprietário da lógica normal que deve presidir ao investimento e à gestão florestal, minando dessa forma uma saudável visão económica da sua actividade;
 - A atenção do beneficiário se centre no montante das ajudas de que poderá beneficiar, uma vez que estes são variáveis em valores absolutos, em vez de na análise das condições da actuação florestal que pretende levar a cabo;
 - Não haja uma diferenciação positiva dos investimentos em função dos benefícios proporcionados – pelo contrário, quanto menos vantajosos economicamente forem os investimentos, maiores serão os apoios obtidos.
- O facto de, numa grande maioria dos casos, a taxa do subsídio do investimento ser muito elevada, o que motiva:

²³ CONSTRUIR AS VANTAGENS COMPETITIVAS DE PORTUGAL. Relatório elaborado pela Monitor Company, sob a direcção de Michael Porter. Edição do Forum para a Competitividade. 1994.[5]



- Uma vez mais, a subalternização da avaliação dos fundamentos económicos do investimento florestal por parte dos proprietários;
 - Uma insuficiente avaliação dos riscos – o de incêndio, incluído –, que, na prática, acabam por ser quase integralmente assumidos pelo Estado.
- A definição dos montantes das ajudas em função das espécies florestais, que implica:
- A inexistência de uma diferenciação regional dos regimes de ajudas (por exemplo: a arborização ou beneficiação de 1 hectare com uma determinada espécie “vale” o mesmo em termos de ajuda, qualquer que seja a zona do País em que se verifique);
 - Uma abordagem em que a consideração da espécie a eleger é mais importante do que a do modelo de gestão florestal a seguir, não sendo, por isso, de estranhar casos, como o que já atrás se referiu, de expansão de modelos de silvicultura de produção lenhosa às regiões do Sul de Portugal, que uma análise do potencial produtivo e do risco de incêndio certamente desaconselharia, na maior parte das situações.

4. BIBLIOGRAFIA

Bibliografia citada:

[1] LOURO, Graça. (1999). *Avaliação da aplicação de programas de apoio à floresta na região do Algarve*, Direcção-Geral das Florestas, 32 páginas.

[2] Resolução do Conselho de Ministros n.º 27/99, de 8 de Abril.

[3] *Programa Estratégico da Fileira do Pinheiro-bravo (versão para discussão)*, Lisboa, Direcção-Geral das Florestas, (2002).

[4] Plano Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC), 2004.



PLANO NACIONAL

Defesa da Floresta Contra Incêndios

[5] Porter M. (1994). *CONSTRUIR AS VANTAGENS COMPETITIVAS DE PORTUGAL*. Relatório elaborado pela Monitor Company, Edição do Fórum para a Competitividade.

[6] PEREIRA, J.M.C., SANTOS, M.T.N., *Áreas queimadas e Risco de Incêndio em Portugal*, Lisboa, Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, 2003.

[7] Portaria n.º 590/2004, de 2 de Junho (DR n.º 129, I-B Série de 2004.06.02)

[8] Portaria n.º 680/2004, de 19 de Junho (DR n.º 143, I-B Série, de 2004.06.19)

[9] Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto.

[10] Artigo 5.º – Ordenamento e gestão florestal – Planos regionais de ordenamento florestal

[11] Decreto-Lei n.º 204/99, de 9 de Junho.

Bibliografia consultada:

KIMMINS, Hamish. (1992). *Balancing act: environmental issues in forestry*, Vancouver, UBC Press.

RADICH, Maria Carlos, Alves, A. A. Monteiro. (2000). *Dois séculos da floresta em Portugal*. Lisboa. CELPA – Associação da Indústria Papeleira. 226 páginas.

SHUGART, Herman H. (1998). *Terrestrial ecosystems in changing environments*, Cambridge Studies in Ecology, Cambridge, Cambridge University Press, 537 páginas.

SILVA, Joaquim S. et al. (2002) *Manual de silvicultura para a prevenção de incêndios*, Lisboa, Direcção-Geral das Florestas, 108 páginas.

TEIXEIRA, Carlos Lopes. (1995) *Objectivos e condicionantes das arborizações*, Lisboa, Instituto Florestal, 40 páginas.

Apoios públicos ao sector florestal. (2004). Lisboa. Confederação dos Agricultores de Portugal. 50 páginas.

Plano Sectorial Rede Natura 2000 – versão preliminar – 10 de Janeiro de 2005, Lisboa, Instituto de Conservação da Natureza, 2000.