

Apontamento para uma política florestal

Professor Doutor Sidónio Pardal

Apontamento para uma política florestal¹

Como instalar uma rede de **Serviços florestais** que planeie e supervisione os espaços de **uso silvestre** integrando-os no **regime florestal** de modo a garantir a sua correcta condução, na esfera pública ou privada, com políticas de longo prazo, programadas para horizontes de 200 anos?

A prevenção dos fogos florestais implica dar a devida dimensão aos **Serviços Florestais** e é esse o grande desafio político. Se é, relativamente, fácil publicar Leis e dar subsídios, é difícil criar e manter em permanência serviços de campo operacionais disciplinados e produtivos.

Acresce o risco dos ecossistemas silvestres, que demoram séculos a formar, poderem ser reduzidos a cinzas em poucas horas. A tragédia dos incêndios florestais, que persiste há décadas, expondo o caos no ordenamento socio-territorial, ainda não demoveu as indecisões. O investimento terá de ser elevado, os projectos complexos, o trabalho no terreno pesado e árduo, a progressão lenta e os resultados, por excelentes que sejam, serão sempre considerados normais não se prestando a ser notícia. Mas Portugal merece uma política florestal visionária e esclarecida, para ser levada a cabo por gerações sucessivas, dedicadas a uma obra monumental e interminável.

A calamidade dos fogos, acolhida com persistente resignação, é reveladora de disfunções socio-territoriais que os instrumentos de planeamento do território em vigor omitem. Atribuir a culpa ao “aquecimento global” e a “fenómenos naturais” confere uma dimensão ecuménica às causas, desvanece as responsabilidades e colhe amplos consensos.

1. No contexto emocional e mediático que, geralmente, se segue às catástrofes de fogos florestais, surgem medidas improvisadas e deslocadas, como a de proibir, em geral, árvores a menos de 50m de edifícios e impor uma distância mínima entre árvores de 4m. Será através da aplicação sistemática, no terreno, dos princípios e práticas da engenharia silvícola, com a compartimentação dos povoamentos arbóreos e arbustivos, observando as características das espécies, criando aceiros e arrifes, clareiras e cortinas corta-fogo, que se porá fim à catástrofe dos incêndios florestais.

¹ Duas versões resumidas deste artigo foram publicadas no Jornal Público (online e edição impressa) a 9 de Outubro de 2017

2. O cerne da questão está em saber se o Estado quer ou não instituir o **uso silvestre/ florestal** (abarcando, também, os espaços agro-silvo-pastoris) como **uso imperativo**, o que implica a configuração de um **regime florestal** aplicado a cerca de 65% do território .Por princípio todos os espaços de uso silvestre deviam estar em **regime florestal total** (matas nacionais) ou **parcial** (terrenos particulares); O **regime florestal** traduz-se numa capacidade e disponibilidade dos Serviços Florestais do Estado para conduzir as “matas nacionais” e prestarem serviços e apoio científico e técnico às matas particulares. A investigação científica pura e aplicada, que compete à **Estação Florestal Nacional**, (EFN) é fundamental Sem este suporte nenhuma política florestal pode esperar ter sucesso.
3. A diminuta expressão das matas nacionais, que ocupam menos de 3% da superfície do território, é insuficiente para se constituir como suporte de uma política florestal alicerçada numa rede de **Serviços Florestais** essencial para garantir o ordenamento do território. Afigura-se incontornável a expansão das matas nacionais absorvendo parcelas de terreno cujos proprietários se declarem desinteressados ou incapazes de assegurar o seu sentido útil no contexto do uso silvestre. Obviamente que este processo e tem de ser feito com regras que respeitem o direito e os deveres da propriedade à luz sua função social.
4. O uso Florestal imperativo legitima-se ao reconhecer, ao proprietário que não esteja nele interessado, o direito à expropriação com justa indemnização. Não é aceitável ignorar este princípio de Direito e lançar imposições e penalizações para obrigar à limpeza de matos. Este comportamento é sempre prepotente e irracional, e é-o, por maioria de razão, quando se confronta com o facto dos custos dessas limpezas serem insustentáveis, atendendo às circunstâncias objectivas do prédio em causa. Note-se que existe um procedimento idêntico nos “planos urbanos de pormenor” com efeitos registrais invocando a “imposição administrativa” e dando aos proprietários dos terrenos envolvidos no plano possibilidade de escolha entre a expropriação ou a participação nos benefícios e encargos perequacionados no âmbito do plano.
5. Em Portugal a população activa no sector primário reduziu de 29%, em 1970, para 3% em 2010, sinal de desenvolvimento socioeconómico e não de “desertificação”; mas esta dinâmica pede reestruturações, fundiárias e tecnológicas, nas unidades de **exploração**

agrícola e nos **perímetros florestais** subordinados ao **regime florestal**. A estrutura do povoamento e reordenamento do território devem observar a necessária separação dos usos silvestre, agrícola e urbano atendendo à lógica específica de cada um deles.

6. Quanto menos povoados forem os espaços florestais melhor, a floresta só ganha em ser um espaço recatado e posto à margem da população urbana. O turismo de natureza e outras actividades devem ser dirigidos para parques florestais de uso múltiplo devidamente infra-estruturados e adaptados para receberem com conforto e segurança os visitantes constituindo uma utilização urbana e turística em uso silvestre, considerada como excepção localizada e não como regra.
7. O **regime florestal** que, esclarecidamente, assume o “uso florestal” como uso imperativo (lei notável que remonta a 1900 e 1901), nunca foi implementado de forma consequente, talvez por não ser compreendido na sua essência.
8. Os terrenos baldios, que representam cerca de 5% do território nacional (mais de 450 000 hectares) têm dimensão muito expressiva para dar sustentação a uma política florestal. As comunidades locais e as assembleias de compartes que gerem os baldios carecem do apoio *in loco* a prestar pelos **Serviços Florestais**, sob pena de não conseguirem dispor da assistência técnica fundamental.
9. Os ecossistemas silvestres são o suporte fundamental da fauna e flora selvagens. Em contraponto com os espaços de uso agrícola e urbano que tendem a ser quase assépticos, por muito que nestes se evolua na promoção e salvaguarda de uma biodiversidade compatível e saudável.
10. A proteção dos recursos hídricos, a salvaguarda da fauna selvagem e das redes hidráulicas rurais, património sabiamente construído ao longo de séculos, dependem, em grande parte, da condução dos espaços silvestres e do controlo da poluição associada à utilização abusiva e perigosa de pesticidas, herbicidas, fungicidas e de fertilizantes na agricultura.

11. A rede hidrográfica é um elemento fundamental da compartimentação ordenada do território ao permitir criar diferenciações nos povoamentos arbóreos e arbustivos que são, também, relevantes para ajudar a confinar e combater fogos florestais.

A rede hidrográfica, os cursos de água permanentes e temporários, assim como os seus leitos de cheia, localizados em espaço de uso silvestre, devem servir de base à compartimentação e composição do mosaico dos povoamentos arbóreos, operando como corredores onde a maior humidade do solo favorece a instalação de consociações florísticas diversificadas, ecologicamente valorizadas e resistentes ao fogo funcionando, no conjunto, como cortinas corta-fogo.

12. À luz dos princípios de um **regime florestal**, todos os empresários florestais privados têm o direito de explorar os seus recursos, respeitando os planos e as regras de condução prática dos povoamentos, observando as técnicas de desbaste e limpezas e os tempos de corte que só devem ocorrer depois de alcançados os estados de maturidade das árvores. Caso o empresário, a qualquer momento, não tenha capacidade técnica ou financeira para conduzir a exploração deve ter o direito à expropriação com justa indemnização passando esses terrenos, com as existências em pé, do **regime florestal parcial** para o **regime florestal total** integrando-se nas **matas nacionais**. Nada impede que, em alternativa, essa exploração possa ser vendida no mercado a quem esteja à altura de respeitar os preceitos, mas se não aparecer nenhum interessado, os Serviços Florestais devem estar à altura de assumir essa responsabilidade. Não pode aceitar-se que os povoamentos sejam cortados sem chegarem à maturidade. Este é um problema de economia nacional e de ordem territorial.

13. A classificação e afectação dos espaços territoriais ao uso silvestre/ florestal implicam uma particularização do direito da propriedade fundiária que assegure a disponibilização de unidades territoriais significantes, com escala para operacionalizar e viabilizar a sua gestão sob o ponto de vista técnico e financeiro.

A afectação de um prédio rústico ao **regime florestal** implica a sua integração num “perímetro florestal” entendido como uma unidade operativa de gestão garantida e supervisionada pelos **Serviços Florestais**, independentemente da exploração florestal ser privada e conduzida em **regime florestal parcial** o que significa beneficiar de um apoio permanente dos **Serviços Florestais**. Um “perímetro florestal” deve agregar uma superfície

territorial com uma área superior a 15 000 hectares para, assim, ter escala e garantir a regular intervenção sustentada, considerando as seguintes vertentes:

- - Direcção e corpo técnico com capacidade para planear e gerir o serviço assegurando a sua solvência económica e financeira de médio e longo prazo;
- Organização administrativa da estrutura fundiária na sua base cadastral e do regime do uso do solo, observando os direitos da propriedade enquadrados no **regime florestal**;
- Parque de máquinas com capacidade de operação e manutenção;
- Viveiros de plantas e de espécies piscícolas para águas interiores;
- Laboratórios locais articulados com a EFN;
- Constituição e coordenação de grupos de práticos florestais para: limpeza de matos, remoção de touças, preparação de terreno, plantações, desbastes, vigilância geral e segurança contra incêndios com brigadas de sapadores;
- Equipa de cortes;
- Serviços de comercialização dos produtos florestais;
- Equipa especializada em cinegética e outras especialidades como a apicultura;
- Serviços de infra-estruturas florestais, estradões e passagens hidráulicas;
- Serviços de hidráulica florestal (correção de regimes torrenciais e retenção de água no solo e maximização dos tempos de concentração).

14. A gestão dos espaços silvestres, mesmo das matas nacionais de produção e os parques e reservas, deve ter em consideração o valor de rendimento do solo que, no caso do uso silvestre, dificilmente vai além dos 0,10€/m² (1 000,00€/ha). Há que ter senso e não classificar em uso florestal pequenas manchas arbóreas que, de facto, são prédios rústicos localizados em solo de uso urbano. Estes equívocos na classificação do solo prestam-se a perversidades e a graves conflitos no processo do planeamento do território que deviam ser dirimidos através de uma clara parametrização e distribuição de mais-valias simples.

15. Ao compararmos o valor de rendimento do solo de uso silvestre com o seu valor de mercado podemos encontrar diferenças significativas devido à presença de procuras interessadas em integrar no uso silvestre utilizações diversas ou simplesmente motivadas por operações especulativas. Também por isso, a construção de “prédios urbanos” em uso

silvestre deve ser tratada como rara exceção sem pôr em causa o uso florestal e silvo-pastoril.

16. O incremento do valor do solo agrícola em relação ao valor do solo silvestre deve-se à incorporação, entre outros factores, do valor do trabalho aplicado nas arroteias, modelação dos campos de cultivo e despedregas. A dimensão do prédio, a sua localização relativa e características edafoclimáticas são, também, factores relevantes. A arrumação dos usos do solo, silvestre, agrícola e urbano, requer uma segmentação do mercado fundiário observando as logicas da economia específica de cada um.
17. Os valores do solo urbano tendem a influenciar e perturbar negativamente o mercado fundiário de solos agrícolas e silvestres. A regulação do mercado fundiário recomenda que as lógicas do planeamento do território atendam à necessidade de segmentar, separar e regular os mercados de solo silvestre, agrícola e urbano. Surpreendentemente, os planos territoriais são omissos no que diz respeito ao mercado fundiário e ignoram os efeitos do plano sobre a economia do território. Os planos cultivam a ideia de que têm a virtude de impedir a urbanização de todo o país e que, portanto, constituem a barreira que impede os proprietários de solo rústico de realizarem grandes negócios e fortunas. Esta perigosa ilusão é fruto de desinformação sistematicamente difundida que oculta os excedentes no mercado imobiliário, enfatiza o valor da oferta (o asking price), e omite o valor desejado pela procura assim como o preço da transacção (o selling price). O valor de rendimento e a sua relação com o valor justo, que deveriam ser o foco das políticas territoriais não constam dos estudos dos planos territoriais, tampouco a avaliação crítica dos valores e comportamentos do mercado fundiário.
18. A estabilização do uso agrícola e silvestre requer a neutralização das expectativas de alteração para uso urbano, este problema de fundo remete para o controlo das urbanizações e da inerente parametrização e distribuição das mais-valias simples. Sem esta clarificação o mercado fundiário fica desregulado.
19. O efeito dos fogos no comportamento do mercado fundiário nas zonas ardidas é merecedor de cuidados. Os incêndios e o simples facto da probabilidade de ocorrerem ser elevada,

lançam o desânimo, principalmente nos proprietários de pequenas parcelas, depreciando o valor do solo em benefício de procuras financeiramente robustas e com estratégia. Daí a delicadeza das operações que mechem no cadastro e nos direitos de propriedade e as desconfianças quanto ao destino dos prédios em resultado destas operações. A equação dos interesses que se movem na política florestal deve explicitar quem são os lesados e os beneficiados pelos incêndios florestais e neutralizar estes “benefícios” o que, aliás, já foi praticado com a interdição temporária de urbanizações em terrenos ardidos, o que não deixa de ser surpreendente pois subentende que, não fora o incêndio, podiam, normalmente, ser urbanizados! A legislação urbanística e dos solos em geral, é pródiga nestes subentendidos e indeterminações.

20. A elaboração do cadastro deve ser um trabalho evolutivo a realizar por um Serviço Público desconcentrado, mas, naturalmente obedecendo a normas e metodologia definida pelo organismo central competente. O cadastro é para ser partilhado “*on line*” por todos os organismos que o utilizam e alimentam, com o REGISTO PREDIAL à frente, acompanhado pela Camara Municipal, Finanças, Agricultura e Florestas, Redes de Infraestruturas Urbanas entre outros. Ao Instituto de Cartografia e Cadastro cumpre coordenar a definição das bases de dados e o sistema operativo de SIG a utilizar.

O cadastro é elaborado e mantido em todas as suas funcionalidades pela rede de serviços públicos que vai operar com ele em permanência, podendo recorrer aos serviços de empresas privadas para tarefas pontuais.

21. A arrumação geográfica e segmentação económica dos usos do solo são a base para a regulação do mercado fundiário e do crédito hipotecário caucionado por imóveis. Sem esta regulação todo o solo rústico tende a ser valorizado como potencialmente urbanizável.

22. O Planeamento do Território em particular a elaboração dos PDM exige uma resposta clara à seguinte questão: O direito de urbanizar é ou não uma prerrogativa da propriedade privada ou é uma faculdade exclusiva dos Municípios e, excepcionalmente, do Estado?
A Promoção de urbanizações por particulares desenvolve-se ao abrigo de uma delegação de competências que são públicas, facto que é escamoteado na prática da administração

urbanística e que afecta a leitura e comportamento do mercado fundiário em geral, inclusive dos solos de uso agro-florestal.

23. Os prédios rústicos em estado de abandono e pertencentes a proprietários desconhecidos que não respondem à chamada, justifica-se que sejam integrados nas matas nacionais em **regime florestal total**. Esta integração deve ser feita respeitando os direitos da propriedade através de um *ad perpetuam rei memoriam* que servirá de base à negociação caso, futuramente, apareçam os legítimos proprietários os quais têm duas opções:

- a) Manter a propriedade aceitando a sua exploração e condução em **regime florestal** parcial;
- b) - Requerer expropriação passando os prédios a ficar em **regime florestal total**;

Em qualquer dos casos as parcelas são tratadas dentro do respectivo perímetro florestal constituído em sede de planeamento do território.

Diferente e incerta é a criação de um estatuto difuso de apropriação de terras avulsas abandonadas, disponibilizando-as para figuras associativas à margem das **matas nacionais** e do **regime florestal total**. Configura-se aqui a possibilidade destes prédios, a médio prazo, terem um destino incerto com tudo o que isto tem de experimental e atentatório dos direitos fundamentais da propriedade, onde se destaca o direito à expropriação com justa indemnização.

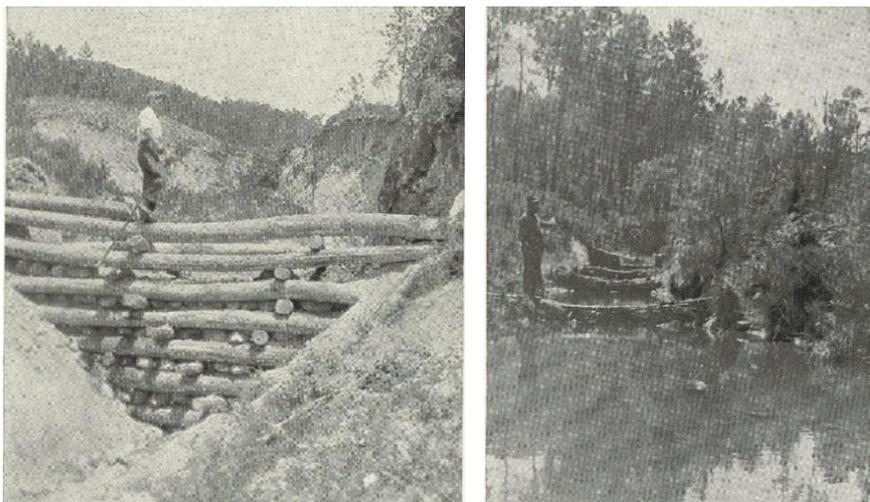
24. O Pinhal de Leiria, com cerca de 11 000 há, conduzido segundo um modelo de exploração por “talhões e cortes rasos” com revoluções de 80 anos, proporciona receitas anuais da ordem dos 2 milhões de euros com a venda de material lenhoso, mas este valor, não fora o incendio de 2003 e a descapitalização dos serviços, pode duplicar, sendo de 80 hectares a superfície anual de corte e de sementeira e obtendo-se uma produção de lenho, média anual, de 6,43 metros cúbicos por hectare cujo valor de mercado ronda os €80/m³. Com estes pressupostos, só da venda de lenho nobre o Pinhal de Leiria pode dar uma receita anual superior a 4 milhões de euros. Temos aqui exemplo e caso de estudo sobre a sustentação económica dos espaços silvestres, observando as suas potencialidades e limites.

25. A produção de energia a partir da combustão de biomassa deveria estar vinculada à limpeza e desbastes dos espaços silvestres em Portugal e ter tratamento preferencial nas políticas das energias renováveis, contribuindo para rentabilizar o sector agroflorestal e reduzir importações. Note-se que a energia produzida a partir de biomassa tem uma “tarifa

de regime especial” 3 vezes inferior ao da energia fotovoltaica. Acresce que as “limpezas de matos” não podem ser feitas com cortes a esmo. Esta operação de rotina é um trabalho especializado que requer critérios selectivos informados pela fitossociologia.

26. A política florestal é uma competência governamental, central e não municipal, local. Quando muito, os municípios podem ter uma ação supletiva neste domínio.
27. A disputa de poderes sobre o território alimenta confusões e conflitualidades envolvendo os PDM; PROT; Programas Especiais; Planos Florestais a “Rede Natura 2000”; “Reserva Ecológica Nacional”; “Reserva Agrícola Nacional”; “Parques Naturais” e outras figuras e demarcações que se movem administrativamente num jogo de sombras que subverte a lógica do planeamento regional e urbano. A legislação da Reserva Ecológica Nacional (REN), “proíbe as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em... destruição do coberto vegetal” conflituando com as operações silvícolas correntes e afirma também proteger “todos os ecossistemas do território nacional”!? quando, em boa verdade, não identifica nenhum ser vivo, nenhuma comunidade animal ou vegetal. Por isso a Reserva Ecológica Nacional é uma fraude. Lembremos que as “áreas protegidas”, parques e reservas estiveram retirados da alçada dos Serviços Florestais fragmentando e diminuindo a capacidade operativa do Estado com perda de saber e experiencia. Hoje o Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas – ICNF - é uma fusão não resolvida
28. A instalação de uma rede de Serviços Florestais operacional implica a criação de milhares de postos de trabalho com custos fixos elevados e riscos. O desafio consiste em garantir níveis de competência e disciplina que assegurem o rendimento esperado de uma correcta exploração dessa riqueza nacional que são os espaços silvestres. A depreciação da gestão pública e do Estado em geral, cultivada ideologicamente pelo discurso neoliberal e as deficiências estruturais de uma burocracia perversa instalada na administração pública, dificultam a decisão política de reabilitar o “**regime florestal**” e os Serviços Florestais.
29. Os interesses económicos privados mais conflituantes e influentes nas políticas florestais dividem-se entre o eucalipto e o pinheiro bravo em resultado da concorrência entre as indústrias que dependem destas espécies como matéria prima.

30. As empresas florestais e silvo-pastoris privadas não dispensam o apoio que lhes deve ser prestado pelos “Serviços Florestais” e pela “Estação Florestal Nacional” onde se faz escola, produzindo, guardando e transmitindo conhecimentos e experiencias com resultados comprovados no terreno. Não se veja aqui qualquer tipo de conflito de interesses entre o sector público e o privado, pelo contrário há uma complementaridade estrutural.
31. Revisite-se a obra de Mestres como, entre outros, Bernardino Barros Gomes que modernizou e consolidou a exploração do Pinhal de Leiria; Vieira Natividade autor do “Tratado de Subericultura”; Mário de A. Gomes autor da “Monografia do Parque da Pena” António de Azevedo Gomes a quem se deve a introdução em Portugal do estudo da Ecologia como ciência nomeadamente com a tradução e difusão da obra de E. Odum “Fundamentos de Ecologia”; Lagrifa Mendes primeiro Director do “Parque Nacional da Peneda-Gerês”; Ruy Mayer que além de uma tradução notável das “Geórgicas” de Virgílio, realizou uma obra que marcou Engenharia Silvícola e Agronómica. A título de exemplo, refiro o livro “Noções de Hidráulica Florestal” de 1941 onde a teoria e a prática se apresentam com rara elevação. Esta presença no terreno, laboriosa e culta, se for aplicada aos cerca de 6,5 milhões de hectares de solo de uso silvestre, convoca todas as frentes, públicas e privadas para uma tarefa urgente e de relevância Histórica na configuração das arquitecturas do território e, consequentemente, na imagem de Portugal.



Fotografia 1 - Sebes (Vale do Olheiro); Fotografia 2 - Barragem de madeira e calhau rolado, em construção (Ribeiro do Vale do Olheiro); In *Noções de Hidráulica Florestal*, Ruy Mayer, Edição da Direcção Geral de Serviços Florestais e Aquícolas, 1941.

Lidónio Tardes