

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

# 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<sup>1,2</sup>:

- 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.

<sup>1</sup> 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 Nº 13/07.

<sup>2</sup> 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 conta<sup>3</sup>. 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**

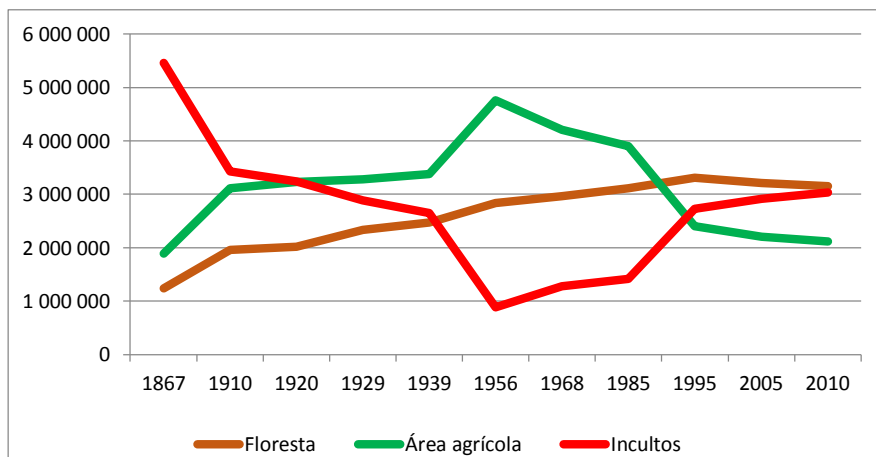
A partir de meados do século XX, houve uma **diminuição da população rural e agrícola**, o que fez aumentar os custos **privados** da gestão florestal sustentável, ou seja, os custos para os produtores florestais, sem uma compensação à altura do lado das receitas privadas. Isto fez com que a rentabilidade 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”.

<sup>3</sup> Para um conjunto de hipóteses explicativas desta situação ver Mendes, Américo M. S. Carvalho; Fernandes, Líliliana (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)<sup>4, 5</sup>



### 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**.

<sup>4</sup> 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](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))

<sup>5</sup> 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 gestão<sup>6</sup>:
  - 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)

<sup>6</sup> 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 menos<sup>7</sup>;

- 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 úteis<sup>8</sup>;
- 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.

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

<sup>8</sup> 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 participação pública não paga.

$100 \text{ OPF} \times (2/3) \times (400000 \text{ euros/ano OPF}) = \mathbf{26,7 \text{ milhões de euros / ano}}$

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**<sup>9</sup>.

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<sup>10,11</sup>.

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

<sup>9</sup> 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.

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

<sup>11</sup> 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.