

Liliana Catarina Rodrigues de Meneses Fernandes

**Os Serviços Florestais desde
a sua criação até às leis do
Regime Florestal**

LISBOA

2008

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA
INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS

**Os Serviços Florestais desde
a sua criação até às leis do
Regime Florestal**

Por

Liliana Catarina Rodrigues de Meneses Fernandes

Dissertação de Mestrado

em Ciência Política e Relações Internacionais

Orientador: Prof. Doutor Américo M. S. Carvalho Mendes

LISBOA

2008

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS	iv
ÍNDICE DE QUADROS	v
AGRADECIMENTOS	vii
RESUMO	1
INTRODUÇÃO	2
1. A IMPORTÂNCIA DA HISTÓRIA E O CONCEITO DE DEPENDÊNCIA DA TRAJECTÓRIA	13
1.1. O argumento	13
1.2. As críticas	16
2. A BUROCRACIA NO PROCESSO POLÍTICO	20
2.1. A(s) fonte(s) de poder das burocracias	20
2.1.1. “ <i>Expertise</i> ” ou conhecimento técnico especializado	21
3. O PROCESSO POLÍTICO E A TEORIA DAS “ <i>ADVOCACY COALITIONS</i> ”	26
3.1. Políticas públicas: o paradigma dominante	26
3.2. “ <i>Policy networks</i> ”: gênese de um novo paradigma de governação	28

3.2.1. O conceito de “ <i>policy networks</i> ”	30
3.3. O “ <i>Advocacy Coalition Framework</i> ”	36
4. OS SERVIÇOS FLORESTAIS ATÉ ÀS LEIS DO	
REGIME FLORESTAL	42
4.1. A floresta portuguesa até ao final do século XVIII	42
4.2. Início da constituição dos Serviços Florestais:	
a Real Junta da Fazenda da Marinha	46
4.3. Desenvolvimento dos Serviços Florestais até às leis do	
Regime Florestal	49
4.3.1. As propostas de Andrada e Silva	49
4.3.2. Estrutura da Administração Geral das Matas – desde	
a sua criação até à primeira reforma	53
4.3.3. A reforma de 1847	61
4.3.4. Da reforma de 11 de Maio de 1872 até à extinção	
da Administração Geral das Matas	72
4.3.5. As reformas de 28 de Julho e de 25 de Novembro de 1886	81
4.3.6. A reforma de 29 de Outubro de 1891	92
4.3.7. A reforma de 1 de Dezembro de 1892	98
4.3.8. A reforma de 1899	101
4.3.9. As leis do Regime Florestal	104
4.4. Evolução dos Serviços Florestais durante o século XX	118
4.5. Análise das hipóteses explicativas	119
4.5.1. O papel dos Serviços Florestais na formulação e na implementação	
da política florestal em Portugal	120

4.5.2. A persistência na política florestal de instrumentos de intervenção directa do Estado, a ausência de incentivos para o fomento da floresta privada e a presença dominante nos Serviços Florestais da profissão de engenheiro silvicultor	120
4.5.3. Os agentes envolvidos no processo de formulação e implementação da política florestal	126
4.5.4. O sistema de crenças implícito na formulação e na implementação da política florestal	127
4.5.5. A dependência da trajectória na política florestal e na actividade dos Serviços Florestais	133
CONCLUSÃO	136
BIBLIOGRAFIA	138

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1

Proposta para a estrutura dos Serviços Florestais apresentada por Andrada e Silva 51

Figura 2

Estrutura da Administração Geral das Matas segundo o Decreto de 1824 56

Figura 3

Estrutura dos Serviços Florestais após a reforma de 1886 83

Figura 4

Estrutura dos Serviços Florestais após a reforma de 1891 93

Figura 5

Inter-relações das hipóteses em análise 134

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1

FONTE PRIMÁRIA DE PODER DE UM SERVIÇO PÚBLICO 24

Quadro 2

AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE “*POLICY NETWORKS*” 35

Quadro 3

TRABALHOS DE ARBORIZAÇÃO DE DUNAS 66

Quadro 4

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE
1850 E 1860 68

Quadro 5

QUADRO DE PESSOAL DOS SERVIÇOS FLORESTAIS DE
ACORDO COM AS REFORMAS DESTE ORGANISMO (DE 1872 A 1900) 75

Quadro 6

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE
1872 E 1886 77

Quadro 7

SEMENTEIRAS E PLANTAÇÕES EXECUTADAS PELOS SERVIÇOS
FLORESTAIS ENTRE 1886 E 1892 89

Quadro 8

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE
1886 E 1891 90

Quadro 9	
RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS NO ANO ECONÓMICO DE 1891-1892	95
Quadro 10	
EVOLUÇÃO DAS ÁREAS SOB GESTÃO DOS SERVIÇOS FLORESTAIS	100
Quadro 11	
RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE 1892 E 1899	101
Quadro 12	
RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS NO ANO ECONÓMICO DE 1899-1900	103
Quadro 13	
SEMENTEIRAS E PLANTAÇÕES EXECUTADAS PELOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE 1892 E 1900	104
Quadro 14	
MODALIDADES DO REGIME FLORESTAL	113

AGRADECIMENTOS

Antes de mais quero agradecer ao meu orientador de dissertação, o Prof. Doutor Américo M. S. Carvalho Mendes, pela grande motivação e inspiração sempre transmitidas e pela sua disponibilidade. Os seus ensinamentos, correcções e sugestões foram determinantes na realização desta investigação. Graças à sua orientação é que este trabalho surgiu, teve vida e foi concluído.

Devo um agradecimento ao director do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa, Prof. Doutor João Carlos Espada, pela oportunidade oferecida para realizar o presente estudo no âmbito do programa de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, e a todas as pessoas que naquele instituto me foram prestando apoio no processo de elaboração desta tese.

Gostaria também de agradecer a todos os meus colegas e professores da Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica Portuguesa pelos conselhos e ajuda prestada a todos os níveis, que contribuíram também para a prossecução e conclusão do presente trabalho. Em particular, quero manifestar a minha gratidão aos Prof. Doutor Alberto Castro pela forma como incentivou e permitiu o início da minha vida académica.

Finalmente, gostaria de agradecer à minha família e amigos por todo o apoio e ânimo prestados em todos os momentos e que tão importantes foram para a finalização deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho é um estudo sobre um dos factos mais marcantes da história da política florestal e das actividades dos Serviços Florestais em Portugal, desde a sua criação, no início do século XIX, até aos dias de hoje, a saber: sendo Portugal um país onde o peso da propriedade florestal privada é dominante, as políticas públicas para o sector e o órgão da Administração Pública mais directamente responsável pela sua concepção e execução não têm, contudo, prestado a devida atenção a esta realidade. Porquê? Com esta investigação pretendemos contribuir para uma resposta a esta questão. Utilizando um enquadramento teórico fundado nos conceitos de dependência da trajectória, fontes de poder burocrático e “*advocacy coalition framework*”, serão aqui formuladas hipóteses explicativas do problema atrás identificado, hipóteses essas que serão depois analisadas à luz de factos históricos que ocorreram desde a criação dos Serviços Florestais em Portugal, no início do século XIX, até à publicação da legislação do Regime Florestal, no início do século XX, legislação essa que iria constituir o quadro legal da política florestal durante o século seguinte, até aos dias de hoje. Como se mostrará nesta análise, as condições iniciais de formação dos Serviços Florestais tiveram uma grande influência na trajectória que depois seguiram as suas actividades, bem como a política florestal do país, contribuindo, assim, para explicar o problema atrás enunciado.

INTRODUÇÃO

Os factos e a questão central a investigar

A área florestal de Portugal Continental atingia, em 1995, 3.349.327 ha, representando este valor cerca de 38% (Portugal, 2001, p. 31) do território. 93,4% deste total corresponde a área florestal privada (Mendes *et al.*, 2004, pp. 53-54). Os restantes 6,6% dividem-se entre 5,3% de área baldia e 1,2% de área pública (Mendes *et al.*, 2004, pp. 53-54). Isto significa que a floresta portuguesa se caracteriza por uma percentagem muito elevada de área privada, sendo a maior parte dela “de pequena dimensão, fragmentada ...” (Baptista & Santos, 2005, p. 21). Contudo, “Desde a criação da Administração das Matas do Reino, em 1824, até aos dias de hoje, a intervenção directa dos serviços da Administração Pública com responsabilidades no sector privilegiou sempre os espaços florestais de grande dimensão ...” (Mendes, 2005, p. 36), geridos como se fossem propriedade pública e descurou a floresta privada.

A partir de meados do século XIX desenvolveu-se a influência dos engenheiros silvicultores na condução da política florestal em Portugal, alguns deles formados em escolas alemãs, ou de influência germânica. Este facto fez com que a política florestal se orientasse no sentido de uma “... silvicultura mais normativa do que preocupada em apreender as motivações das populações que beneficiavam com a floresta ...”, sendo também “... uma silvicultura focada na grande dimensão, como horizonte e objecto da sua acção. Nunca o pequeno retalho de mata” (Baptista & Santos, 2005, p. 10). Assim sendo, inicialmente os Serviços Florestais levaram a cabo as suas tarefas de arborização

nos terrenos onde “... tinham os menores custos de transacção em fazê-lo, mais precisamente nas áreas de domínio público sob o seu controlo directo ...” (Mendes, 2008, p. 3)¹, ou seja, nas florestas da Coroa sob controlo da Administração Geral das Matas desde 1824, as florestas reais, nacionalizadas em 1833-35, algumas propriedades da Igreja nacionalizadas em 1835 e 1851 e propriedades na posse de municípios e misericórdias, libertadas em 1866 e vendidas ou transferidas directamente para a alçada dos Serviços Florestais (Mendes, 2008, p. 3). A partir de 1880, os baldios ou terras comunais passaram a constituir também terrenos a florestar por esses serviços. Em 1886 o Estado chama a si o direito de expropriar propriedades privadas com o objectivo da florestação. Entre 1887 e 1888, as serras do Gerês e da Estrela e sua arborização ficam também sob alçada dos Serviços Florestais (Mendes, 2008, pp. 6-7). Entre os objectivos mais importantes invocados para justificar estes projectos de arborização incluía-se a prevenção da erosão. A realização destes projectos em áreas baldias e do domínio público constitui a principal actividade dos Serviços ao longo do século XIX e durante a primeira metade do século XX (Mendes, 2008, p. 4).

Entretanto, entre 1901 e 1905, são publicados diversos decretos que vieram constituir o chamado “Regime Florestal”. Esta legislação consagrou e passou a regular, até aos dias de hoje, instrumentos de intervenção directa por parte do Estado na gestão florestal. São instituídos dois grandes tipos de submissão ao regime florestal, o total e o parcial, aplicando-se o segundo aos terrenos privados (Mendes, 2008, p. 8). O tipo de instrumentos que esta legislação previa dirigidos à floresta privada consistia, essencialmente, em incentivos em natureza, tais como, acesso a serviços públicos de assistência técnica, oferta de sementes, e serviços de guarda florestal. Estavam, também, previstos incentivos financeiros, nomeadamente, a isenção de impostos, que, no entanto,

¹A tradução é nossa.

nunca chegaram a ter uma expressão significativa até à chegada dos programas co-financiados pelo Banco Mundial e pela União Europeia, na década de 80 (Mendes, 2008, p. 8).

Só a partir de meados do século XX é que os Serviços Florestais começaram a desenvolver alguns esforços dignos de nota no fomento da floresta privada. Esta intervenção orientou-se, geralmente, para terrenos particulares de grande dimensão, ou seja, “... o carácter normativo e o privilegiar da grande dimensão continuaram a marcar os percursos da silvicultura ...”, até às últimas décadas do século XX, altura em que se começaram a impor a figura do proprietário florestal e “... a floresta que realmente existia, em grande parte de pequena e muito pequena dimensão ...” (Baptista & Santos, 2005, p. 10).

A questão central que, assim, se coloca é por que motivo é que, num país com um peso tão grande de propriedade florestal privada, as políticas públicas para o sector e o órgão da Administração Pública mais directamente responsável pela sua concepção e execução, durante mais de 100 anos, e ainda com frequência nos dias de hoje, não têm prestado a devida atenção a esta realidade?

Enquadramento teórico e hipóteses explicativas

Uma das hipóteses explicativas deste facto que será aqui investigada é considerar-se que os Serviços Florestais possuem uma “natureza burocrática”. O processo de elaboração e implementação de políticas públicas envolve diversos agentes, sendo, pois, em grande parte, um processo organizacional. Neste processo a organização que tem tido um papel central é o que aqui será designado por “Serviços Florestais”. Trata-se de uma designação única que se refere aos serviços da Administração Central

que, com várias denominações ao longo do tempo, têm exercido as competências de autoridade florestal nacional. Sendo uma organização pública, estes serviços têm a natureza de burocracia (Hill, 2005, p. 196). Desta forma, torna-se relevante inquirir qual o papel desta burocracia nas decisões de política florestal, mais concretamente, determinar a(s) fonte(s) através da(s) qual(is) esta organização tem exercido influência nesse processo político (Rourke, 1984, p. 1), e, por que é que tal influência não se tem traduzido numa adequação da política florestal à natureza privada e fragmentada da propriedade florestal.

Uma das principais fontes de poder de uma agência burocrática é a sua “*expertise*” (Rourke, 1984, pp. 15-122). Esta subdivide-se em diversos factores de influência. Um deles é o “espírito de corpo” que se traduz num forte sentido de identidade e de missão dentro de uma organização. Este factor é considerado um importante elemento para o reconhecimento do poder e sucesso de uma agência, não só “... como método de angariar apoiantes externos à agência e como técnica para intensificar a lealdade dos seus empregados aos seus propósitos”, “... mas também para aumentar a sua influência no desenvolvimento das políticas públicas” (Rourke, 1984, p. 107)². Esta capacidade será aumentada quando há a associação daquele sentido de missão à dominância de uma profissão, dado que agências controladas por uma profissão dominante e com formação de base científica acabam por ser mais fortes do que as que não funcionam de igual forma (Clarke & McCool, 1996, p. 10). Verifica-se que, no caso em apreço, isto tem acontecido, dado que no que se refere aos dirigentes a “... maioria do pessoal dos Serviços Florestais quer na Direcção-Geral dos Serviços Florestais, quer nas Direcções Regionais de Agricultura são florestais, a maior parte deles com o grau de licenciado. Durante mais de um século até 1986, aqueles

² A tradução é nossa.

constituíram uma “corporação” relativamente pequena e fechada (...), uma vez que todos eles vieram da mesma escola em Lisboa (*Instituto Superior de Agronomia*). O quase destino único destes graduados foram os Serviços Florestais...” (Mendes, 1999, p. 231). Tudo isto terá, pois, levado, desde a fase da vida desta organização pública onde a profissão florestal passou a assumir o seu comando, à criação de um forte sentido de missão e de “espírito de corpo” que não facilitaram a abertura dos Serviços Florestais a outros tipos de formação. Esta situação poderá ter constringido o desenvolvimento de outro tipo de intervenções ao nível da política florestal complementares das acções orientadas por critérios tecnológicos de natureza silvícola. Esta constituirá, assim, uma das hipóteses explicativas relativamente ao sentido da evolução da política florestal em Portugal.

O segundo conjunto de argumentos que iremos apresentar como explicação do olvidar da floresta privada e fragmentada na política florestal Portuguesa prende-se com os conceitos de “*Policy Networks*” e, principalmente, de “*Advocacy Coalition Framework*”.

Até uma data recente o paradigma dominante no que respeita à elaboração das políticas públicas foi o de as considerar como o resultado de decisões do Governo entendido como sendo o actor central, com poder efectivo sobre todos os outros com relevância na formulação e implementação dessas políticas (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1999, pp. 3-4, 7-8 e 15-17; cf. também Marsh, 1998, p. 9). A partir de determinada altura esta visão dos processos de produção das políticas públicas começou a ser questionada, pelo evidenciar da existência de contactos regulares entre indivíduos pertencentes a grupos de interesse, organismos públicos e Governo, que constituíam aquilo que, inicialmente, foi designado por “sub-governos”, isto é, grupos de indivíduos com relações próximas com o Governo, que influenciam as decisões tomadas numa

dada área das políticas públicas. Outros conceitos foram sendo desenvolvidos em torno desta ideia, como o de “*iron triangle*”, caracterizado como sendo uma relação de troca, de natureza triangular, onde cada actor necessita dos outros dois para ter sucesso na prossecução dos seus objectivos. Trata-se, aqui, de um círculo fechado de relações, onde o processo de elaboração de políticas é, ainda, considerado de natureza restrita, com acesso muito limitado (Marsh, 1998, pp. 4-5).

Surgiram, entretanto, novos refinamentos da tese inicial, onde se considera que o processo de elaboração de políticas públicas é influenciado por uma diversidade de “*stakeholders*” agrupados em “*issue networks*”, isto é, “redes” complexas centradas numa motivação ou assunto específico, que englobam outros actores, além daqueles com poder formal para formular e implementar essa política (Marsh, 1998, p. 5). Evolui-se, assim, para a ideia de que o tipo de relações que existe à volta do processo político não é fechado, mas sim aberto. É a partir desta argumentação que acontece o desenvolvimento do conceito de “rede” no contexto das políticas públicas (Peterson, 2003, pp. 7-8). Embora o uso deste conceito varie profundamente entre disciplinas, e mesmo dentro de uma mesma disciplina, a definição mais frequentemente aceite é a de “*policy network*” entendida como sendo o “conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente que ligam uma variedade de actores, que partilham entre si interesses comuns relativamente à política e que trocam recursos de forma a atingirem esses interesses partilhados sabendo que a cooperação é a melhor forma de concretizar objectivos comuns” (Börzel, 1998, p. 254)³. O antigo paradigma chamado de “*old governance*”, que se caracteriza pelo guiar da sociedade e da economia pelo Estado, é substituído pelo da “*new governance*”, caracterizado pela “... coordenação sustentada e coerente entre uma variedade de actores privados e públicos

³ A tradução é nossa.

com diferentes propósitos e objectivos” (Rayner & Cashore, 2005, p. 53)⁴. O conceito de “*policy networks*” é, assim, relevante na medida em que é a partir dele que se desenvolve o quadro teórico das “*Advocacy Coalitions*” que constituirá um dos principais instrumentos de análise da nossa investigação. Como veremos adiante, este conceito ir-nos-á permitir formular hipóteses explicativas sobre o porquê da desadequação das políticas florestais em Portugal à realidade que é a predominância da propriedade florestal privada e fragmentada.

Outras evoluções teóricas levaram, então, a que se tomasse em consideração, como elementos relevantes na coordenação entre agentes envolvidos nas políticas públicas, o papel das ideias, crenças, valores, identidade e confiança. Também se passou a dar maior importância à explicação dos processos de mudança política. Um dos modelos teóricos que é reconhecido como inovador por considerar estas duas dimensões é o “*Advocacy Coalition Framework*” desenvolvido por Paul Sabatier (1993). A ideia básica deste modelo, é que “... a mudança política pode ser entendida como o resultado da concorrência entre *advocacy coalitions*”, consistindo estas “... em pessoas de uma variedade de [sector público e privado] posições ... que partilham um sistema de crenças – isto é, um conjunto básico de valores, presunções causais, e percepção de problemas – e que mostram um grau (...) de actividade coordenada ao longo do tempo” (Lertzman, Rayner & Wilson, 1996, p. 114)⁵. No contexto da política florestal em Portugal, importará, assim, investigar a possível existência de “*advocacy coalitions*”, a sua génese e o modo como têm estado envolvidas no processo de formulação dessa política. Mais, precisamente, aqui vai procurar determinar-se se, no período formador dos Serviços Florestais, haveria já um conjunto dominante de valores - à volta do qual determinados

⁴ A tradução é nossa.

⁵ *Ibidem*.

actores se organizam - que possa ter vindo a constituir um “sistema de crenças” partilhadas, que eventualmente tenha prevalecido ao longo do tempo pela ausência de confronto com sistemas de crenças alternativos. A hipótese que será investigada é a de que a não adaptação das políticas florestais em Portugal à realidade que é a grande predominância da propriedade florestal privada e fragmentada poderá estar relacionada com a presença, no período da formação dos Serviços Florestais, de um sistema de crenças dominante, que terá dificultado, nessa época e ao longo do tempo, a percepção de que a política florestal se deveria adequar a essa realidade do sector.

Dois dos principais agentes envolvidos no processo de elaboração e implementação da política florestal em Portugal são os seguintes:

- o Estado, através essencialmente dos Serviços Florestais, cuja actuação tem sido, quase sempre, de natureza centralizada, com poucos hábitos de apelo à participação da sociedade civil na preparação e execução da política em questão;
- os engenheiros silvicultores, que são os detentores do tipo de conhecimento técnico mais relevante para estas políticas, constituindo uma corporação com um forte sentido de solidariedade profissional, e com uma formação insuficiente em matéria económica e social.

Uma hipótese que será aqui investigada é a de que estes têm sido os protagonistas principais na política florestal e os responsáveis pela formação do referido sistema de crenças redutor.

Tendo em conta as hipóteses explicativas atrás enunciadas e que aqui serão desenvolvidas, convém referir que o âmbito temporal desta dissertação se circunscreverá ao período formador dos Serviços Florestais, ou seja, grosso modo, até ao início do século XX. A escolha deste horizonte temporal tem que ver com uma outra

hipótese explicativa proposta para a questão central aqui em apreço. A hipótese consiste em considerar que a política florestal em Portugal tem sido marcada por um fenómeno de “*path dependence*” ou “dependência da trajectória” (Mendes, 2003, p. 34). Esta vai constituir a principal hipótese explicativa desta investigação, sendo que as outras hipóteses formuladas serão instrumentais para a sua compreensão e justificação. Daí que tenham sido mencionadas em primeiro lugar neste capítulo introdutório. Alguns autores, entre eles Paul A. David (1985), argumentam que por vezes não é possível “... descortinar a lógica (ou ilógica) do mundo que nos rodeia excepto através da compreensão de como chegou a esse estado” (1985, p. 332)⁶, o que significa que para explicação da dinâmica de determinados processos evolutivos a “história interessa” (1997, p. 4; 2000, p. 2; 2006, p. 1). Diz-se, então, que “um processo dinâmico cuja evolução é governada pela sua própria história é “dependente da trajectória”” (David, 2006, p. 1)⁷, aplicando-se esta noção aos processos evolutivos da biologia ou física, bem como à dinâmica social, incluindo as interações sociais entre agentes económicos ou políticos (David, 2006, p.1). Sendo assim, segundo este argumento, as condições iniciais são relevantes quer para a configuração e conteúdos de uma política, quer para a trajectória e sucesso ou insucesso da mesma (Mendes, 2003, pp. 34-35). Uma evidência de que a evolução dos Serviços Florestais em Portugal e sua actuação terá ocorrido segundo um processo dependente da trajectória é o facto de as leis do Regime Florestal do início do século XX estarem ainda em vigor. Isto significa que elas constituíram o enquadramento legal regulador da política florestal e da actuação dos Serviços Florestais desde que foram publicadas até aos dias de hoje, com o qual, aparentemente, os Serviços Florestais se identificaram. O período coberto por esta dissertação é o que decorre desde a criação dos Serviços Florestais até à publicação destas leis que

⁶ A tradução é nossa.

⁷ *Ibidem*.

perduraram desde então. Note-se, porém, que, ao centrar-se na história dos Serviços Florestais durante o século XIX que é o período de vida inicial deste organismo da Administração Pública, esta dissertação pode ser considerada como uma componente de uma investigação mais alargada sobre a hipótese de dependência da trajectória para explicar a evolução da política florestal em Portugal. Com efeito, ir-se-á mostrar aqui como foi relevante, durante todo esse período, a orientação dessa política para a gestão da floresta pública e para a gestão doutros espaços como se de floresta pública se tratasse.

Estamos, pois, em condições de resumir as motivações para escolha do tema desta dissertação da seguinte forma: antes de mais, pela dimensão relativa que a floresta portuguesa ocupa no território nacional (cerca de 38% do território) e pelo seu um grande peso na economia portuguesa - no ano de 2003, empregava cerca de 160.000 trabalhadores, representando este valor perto de 3,3% da população activa, gerava um Valor Acrescentado de 3.100 milhões de euros (cerca de 3% do VAB da economia), sendo que o valor das exportações líquidas ascendia, na altura, aos 1.024 milhões de euros (Portugal, 2003, p. 1). Conclui-se, assim, que Portugal é, no contexto europeu e mesmo mundial, um país “especializado nas actividades silvícolas” com um peso significativo no PIB e superior à média europeia (Portugal, 1998, p. 6), o que revela a importância de se conduzir estudos relacionados com este sector.

Por outro lado, tal como foi salientado anteriormente, o sector florestal português caracteriza-se por uma situação de “dependência da trajectória” a investigar nesta tese, o que não facilita as reformas estruturais necessárias para a sua adequação às características socio-económicas da floresta do país e às alterações no seu contexto. Para além de tudo isto, verificamos a ausência de estudos sobre o assunto, o que mais do que justifica que se proceda a um trabalho de investigação neste campo.

O trabalho que nos propomos realizar estará, assim, dividido em duas grandes secções. Numa primeira parte serão tratados e descritos os quadros teóricos de análise utilizados nesta investigação, o argumento da “dependência da trajectória”, a(s) fonte(s) de poder de uma agência burocrática e o “*Advocacy Coalition Framework*”. Na segunda secção será abordada a génese e formação dos Serviços Florestais em Portugal, bem como a política florestal praticada, aplicando o enquadramento teórico descrito na primeira secção.

Num capítulo final trataremos as principais conclusões relativamente à forma como a política florestal tem sido conduzida no país.

1. A IMPORTÂNCIA DA HISTÓRIA E O CONCEITO DE DEPENDÊNCIA DA TRAJECTÓRIA

1.1. O argumento

Portugal é um país de floresta predominantemente privada, com mais de 90% da área florestal neste regime de propriedade no seu território continental. Contudo, no que respeita à política florestal, têm persistido soluções dominadas por modelos de gestão da floresta pública. Assim sendo, na busca de uma explicação para este facto, terá particular interesse o estudo “das origens” da política florestal em Portugal (século XIX) para inquirir se aquelas terão influenciado o curso posterior da política florestal no país. Argumentar que as condições de partida têm influência na evolução do processo de elaboração de políticas significa atribuir importância à história e admitir aquilo que se denomina por “dependência da trajectória”. Convém, portanto, aprofundar estes conceitos e este argumento.

Nas palavras de Paul A. David (1985), “por vezes não é possível descobrir a lógica (ou ilógica) do mundo que nos rodeia a não ser através da compreensão de como terá chegado a esse estado” (1985, p. 332)⁸. Neste contexto, determinados eventos podem ser apelidados de “*path-dependent*” ou dependentes da trajectória, o que significa que os resultados de um qualquer processo evolutivo eventualmente derivam da influência de ocorrências que tiveram lugar no início desse processo. Diz-se, então, que em algumas circunstâncias as condições iniciais e o curso da história influenciam as

⁸ A tradução é nossa.

acções de hoje (David, 1985, p. 333). A evolução e resultado de um processo podem assim ser dominados por casualidades, o que significa que os “acidentes históricos” não devem ser ignorados e os processos dinâmicos assumem um carácter essencialmente histórico (David, 1985, p. 332). Ou seja, os resultados dos processos são muitas vezes, e em grande parte, governados por uma particular sequência de escolhas feitas nas imediações do início daqueles (David, 1985, p. 335). No seguimento do argumento, Paul David (1985) refere o exemplo dos teclados QWERTY, começando por questionar por que motivo a sequência de letras dos actuais teclados é QWERTYUIOP e não outra qualquer. A explicação está precisamente na influência que as condições de partida exerceram sobre a sequência de eventos, sendo que, neste caso particular, apesar de o teclado QWERTY não ser o mais eficiente, quando a indústria de máquinas começou a crescer adoptou-o como universal. Muito devido aos grandes custos de conversão do tipo de teclados e à quase irreversibilidade dos investimentos feitos, os teclados ficaram, assim, definitivamente ligados (“*locked-in*”) àquela sequência de letras. Este acabou por ser o exemplo paradigmático do conceito de dependência da trajectória, em que o “*lock-in*” ocorre numa situação que é considerada sub-ótima, e onde, apesar de existirem alternativas mais eficientes, é essa que acaba por se impor a partir do momento em que é adoptada por um número suficientemente elevado de pessoas para quem o custo de conversão para essas alternativas é relativamente elevado⁹.

Vários outros autores defendem a ideia de dependência da trajectória. Um dos mais destacados é W. Brian Arthur (1989). Segundo este autor, na explicação da escolha entre tecnologias por parte dos agentes económicos, “eventos insignificantes podem por mero acaso dar a uma delas [tecnologias] uma vantagem inicial. Esta tecnologia pode então progredir mais que as restantes, tornando-se mais apelativa para

⁹ Para mais detalhes ver David (1985).

uma maior proporção de potenciais adoptantes” (1989, p. 116)¹⁰. Nestas circunstâncias, uma tecnologia pode ganhar a liderança no que respeita à adopção e encerrar o mercado de tal forma que outras tecnologias em competição ficam “*locked-out*”, ou seja, há um “*lock-in*” na tecnologia primordialmente escolhida. Isto aponta, ainda segundo W. B. Arthur (1989), para duas importantes características dos processos dinâmicos assim definidos: a partir do momento em que um resultado começa a emergir, o processo vai-se ancorando progressivamente (“*locked-in*”) nele. Pequenos eventos históricos em vez de ficarem diluídos e esquecidos com a dinâmica do processo, podendo mesmo decidir o seu resultado final (Arthur, 1989, p. 117).

A dependência da trajectória pode surgir em vários contextos, incluindo o da dinâmica das organizações e instituições. “Grande parte de nós está inclinado para ver as actuais convenções sociais e as estruturas de regras mais conscientemente formalizadas que governam o funcionamento de organizações e instituições, incluindo muitas instituições legais, como ‘portadoras de história’” (David, 1994, p. 205)¹¹. Pretende-se com isto dizer que as organizações e as instituições evoluem até à sua forma presente conservando estruturas formadas na altura da sua criação (David, 1994, p. 205). Podendo, então, as organizações e as instituições ser “portadoras de história”, isso implica que deverá ser investigada a importância da história quando se tenta perceber, por exemplo, o modo de funcionamento da economia ou de um processo de formulação e implementação de uma política. Torna-se também “essencial tentar perceber por que razão ‘a história interessa’ na evolução das próprias organizações e instituições” (David, 1994, p. 208)¹².

¹⁰ A tradução é nossa.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

O “*lock-in*” pode ocorrer quando o contexto histórico da formação de uma organização ou instituição se torna em perpétuo constrangimento. As condições iniciais “podem resultar na selecção de uma solução particular para o que é na altura percebido como a crucial função genérica, por exemplo, o recrutamento de participantes, o que pode limitar o desenho de outras regras e procedimentos, de tal forma que mesmo que a lógica original se tornasse irrelevante, alterar a política de recrutamento da organização possivelmente provocaria distúrbios em muitos outros aspectos das suas operações e imporia assim consideráveis custos de reajustamento” (David, 1994, p. 214)¹³.

Resumidamente, então, um processo cujos resultados são dependentes da trajectória pode ser definido da seguinte forma: trata-se de um sistema que se mantém estruturalmente inalterado e que não tem capacidade para se libertar dos efeitos de eventos passados, revelando os seus resultados extrema sensibilidade relativamente às condições de partida (David, 1994, p. 208).

1.2. As críticas

O argumento da dependência da trajectória não está livre de contestações. S. J. Liebowitz e Stephen E. Margolis (1995a) são uns dos seus maiores críticos: “Bem-vindos ao mundo da dependência da trajectória, um mundo governado não pelas nossas estrelas, não por nós, mas por insignificantes acidentes históricos. Neste imprevisível mundo, pequenas, aparentemente inconsequentes decisões levam inexoravelmente a incontrolláveis consequências” (1995a, p. 33)¹⁴. Prosseguem, dizendo: “No mundo da dependência da trajectória (...) as nossas expectativas relativamente aos resultados do mercado são viradas do avesso. A Mão Invisível não funciona no mundo da

¹³ A tradução é nossa.

¹⁴ *Ibidem*.

dependência da trajetória” (Leibowitz & Margolis, 1995a, p. 33)¹⁵. A interpretação destes autores do argumento da dependência da trajetória é feita, assim, com base na ideia de que, havendo uma dependência das condições de partida e verificando-se a propriedade do “*lock-in*” em insignificantes eventos históricos, isso conduzirá a uma situação de falha de mercado, onde ajustamentos marginais de agentes individuais não são suficientes para assegurar a otimização ou a revisão de resultados sub-ótimos (Leibowitz & Margolis, 1995b, p. 206). O “*lock-in*” é, então, interpretado como uma situação onde, invariavelmente, os agentes são forçados a “aceitar padrões ou produtos inferiores, mesmo que existam alternativas superiores, mesmo que seja conhecida a existência de alternativas superiores, mesmo que os custos da mudança não sejam elevados” (Leibowitz & Margolis, 1995a, p. 34)¹⁶.

O ataque ao argumento continua, apoiado na suposta ausência de outros exemplos, para além do caso paradigmático do teclado QWERTY apresentado por Paul A. David (1985), que atestem a existência de situações de dependência da trajetória, sendo que, para Leibowitz e Margolis (1995a), mesmo os exemplos existentes não passarão de “histórias fictícias ou pura conjectura”. Concluem o seu argumento dizendo que “talvez a própria teoria seja deficiente” (Leibowitz & Margolis, 1995a, p. 37)¹⁷. Rejeitam a possibilidade de um “*lock-in*” em resultados ineficientes quando os agentes “*a priori*” conhecem todos os cenários alternativos, admitindo que isso ocorra, única e exclusivamente, numa situação de informação imperfeita¹⁸. Assim sendo, o “*lock-in*” dificilmente ocorrerá porque “as pessoas são inteligentes. Antecipam o futuro, procuram oportunidades lucrativas (...). Para cada hipotética armadilha que possa ser pensada há

¹⁵ A tradução é nossa.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Para mais detalhes ver Leibowitz & Margolis (1995a) e Leibowitz & Margolis (1995b).

hipotéticas escapatórias” (Leibowitz & Margolis, 1995a, p. 40)¹⁹. Terminam afirmando que “se a dependência da trajetória é um fenómeno comum, o mundo real deveria estar repleto de exemplos disso. Esperamos ainda pela evidência de um” (Leibowitz & Margolis, 1995a, p. 40)²⁰.

Um dos problemas da argumentação de Liebowitz e Margolis consiste em fundamentá-la numa interpretação restritiva do conceito de dependência da trajetória associando-o a inevitáveis falhas de mercado, ou ineficiente alocação de recursos (David, 1997, p. 16). Ora o argumento da dependência da trajetória “não é uma história de inevitabilidade na qual o passado ordenadamente prevê o futuro” (North, 1990, p. 99, citado por David, 1997, p. 17)²¹. O conceito é distinto “de qualquer consideração sobre a eficiência alocativa ou outras características de desempenho dos processos dinâmicos” (David, 1997, p. 19)²², pelo que se pode dizer que a dependência da trajetória não pode ser considerada condição necessária, nem suficiente, para a existência de falhas de mercado ou ineficiência. Não pode, pois, ser associado “à emergência e persistente realização de estados economicamente sub-óptimos” (David, 1997, p. 22)²³. Questões sobre ineficiência são separáveis da questão da utilidade do conceito da dependência da trajetória. Reconhecer “a existência de dependência da trajetória nos processos económicos – não simplesmente como uma possibilidade, mas em alguns contextos como a condição mais provável – atribui um maior e mais influente papel à história, sem sacrificar o rigor e precisão a que a moderna análise económica aspira” (David, 2006, p. 2)²⁴.

¹⁹ A tradução é nossa.

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

O motivo pelo qual a dependência da trajectória nos processos económicos, bem como nouro tipo de processos sociais, suscita atenção e contestação tem que ver, principalmente, com o “extenso investimento dos recursos intelectuais no desenvolvimento da economia como um sistema de pensamento não histórico” (David, 2000, p. 15)²⁵, havendo uma “incapacidade aprendida” (David, 2000, p. 15) em perceber de que forma eventos históricos podem influenciar os resultados de um qualquer processo.

Atribuindo, portanto, poder explicativo ao conceito de dependência da trajectória, podemos formular a seguinte hipótese sobre a evolução do processo de elaboração da política florestal em Portugal:

Hipótese 1: A longa persistência na política florestal em Portugal de instrumentos de intervenção directa do Estado na gestão florestal e a pouca atenção dada aos incentivos para o fomento da floresta privada deve-se ao “*lock-in*” no “*modus operandi*” adoptado nos primórdios da formação dos Serviços Florestais e nos objectivos de política na altura considerados relevantes, mais precisamente o de expandir a área florestal sob intervenção directa do sector público.

²⁵ A tradução é nossa.

2. A BUROCRACIA NO PROCESSO POLÍTICO

2.1. A(s) fonte(s) de poder das burocracias

O processo de elaboração de políticas públicas envolve diversos agentes, sendo, em grande parte, um processo organizacional no qual estão envolvidos agentes designados como sendo “burocracias” (Hill, 2005, p. 196). Assim sendo, torna-se relevante inquirir qual o papel deste tipo de organizações nas decisões políticas, mais concretamente, determinar qual(ais) a(s) principal(is) fonte(s) através da(s) qual(is) estas organizações administrativas exercem influência no processo político (Rourke, 1984, p. 1).

A literatura sobre o comportamento burocrático indica a existência de variadas fontes de poder das organizações, dando, contudo, especial relevância a uma delas: a “*expertise*”, ou o conhecimento técnico especializado (Clarke & McCool, 1996, p. 5). Este recurso ou fonte de poder pode ser desagregado em diversas componentes das quais se destacam as seguintes:

- natureza da missão originalmente atribuída à organização;
- grau de integração pela organização de uma profissão socialmente muito considerada;
- presença na organização de um “espírito de corpo” ou “espírito corporativo” (“*esprit de corps*”, tal como é designado por J. N. Clarke e D. C. McCool (1996)).

2.1.1. “*Expertise*” ou conhecimento técnico especializado

Para Max Weber (1964):

“A fonte primária de superioridade da administração burocrática repousa no papel do conhecimento técnico o qual, (...), se tornou completamente indispensável” (1964, p. 337)²⁶

Assim, para este autor, a primeira e fundamental fonte de poder das organizações burocráticas é a “*expertise*”, ou conhecimento especializado que possuem, isto é, a variedade de competências - necessárias tanto para a tomada de decisões como para a implementação dessas decisões - que os agentes burocráticos aplicam no processo político (Rourke, 1984, p. 15).

As organizações administrativas podem adquirir um conhecimento especializado essencialmente por duas vias:

- através das suas características;
- através das competências dos seus membros.

Quanto à primeira, é conhecido que as grandes organizações, ao procederem à divisão do trabalho, acabam por funcionar como um mecanismo propulsor das competências dos indivíduos que dela fazem parte. Com efeito, esta divisão do trabalho permite aos agentes que pertencem à organização a aquisição de conhecimento especializado, mesmo que os próprios não possuam, à partida, largas qualificações técnicas. Por este motivo é que as organizações são em si fontes de “*expertise*”. Por outro lado, a forte atenção que as organizações prestam aos problemas específicos com

²⁶ A tradução é nossa.

que lidam acaba, também, por funcionar como fonte de “economias de aprendizagem”: as organizações burocráticas ocupam-se diariamente das mesmas tarefas, o que lhes proporciona um conhecimento prático que, com o tempo, se torna parte da memória das organizações e é transmitido aos sucessivos agentes que as vão integrando, funcionando, assim e de novo, as agências como forma de aquisição de “*expertise*”.

A segunda via de aquisição de conhecimento especializado concretiza-se na constituição de elites qualificadas que exercem a sua actividade nessas organizações (Rourke, 1984, pp. 16-20).

Para determinar o peso de uma organização burocrática no processo político importa determinar o tipo de “*expertise*” que possui. De facto, existem diferentes graus de posse de conhecimento, sendo que, de uma forma geral, as organizações cuja missão envolva as áreas de conhecimento ou profissões mais valorizadas pela sociedade, como, por exemplo, a Engenharia, a Economia ou a Medicina, têm, à partida, uma vantagem no processo político. Isto significa que o conhecimento especializado, como fonte de poder, atinge o seu máximo em organizações cujas competências estejam relacionadas com a sobrevivência da sociedade (Clarke & McCool, 1996, p. 8). Porém, para ter sucesso, as organizações não devem ser uma “amalgama de profissões”. Isto significa que organizações com uma profissão dominante, dotada de uma formação de base científica acabam por ser mais fortes que as que não funcionam de igual forma (Clarke & McCool, 1996, p. 10).

As competências de uma organização estão intrinsecamente associadas à sua missão. Isto implica que organizações com objectivos precisos que sejam socialmente valorizados e/ou estejam de acordo com os valores sociais dominantes, têm vantagem sobre organizações com missões demasiado latas ou demasiado restritas (Clarke & McCool, 1996, p. 9). Contudo é importante que a missão seja suficientemente flexível,

de forma a permitir algum espaço para o crescimento da organização. De facto, tem sido observado que as organizações públicas que cresceram e se tornaram mais poderosas ao longo do tempo “... são aquelas que lenta, mas firmemente, acrescentam novas funções, sem sacrificar completamente as antigas, à medida que se movimentam ao longo da vida. Estas organizações detectam activamente novas oportunidades para expandir as suas missões através da contínua monitorização do seu ambiente externo, na esperança de encontrarem áreas problemáticas que eventualmente caíam dentro do seu propósito flexível original”(Clarke & McCool, 1996, p. 10)²⁷.

O “espírito de corpo” é outra das fontes de poder das burocracias. Trata-se, basicamente, da presença nas organizações de um forte sentido de identidade e de missão, importante para o seu sucesso e para o reconhecimento do seu poder. Segundo Clarke e McCool (1996):

“Tal como podemos sentir quando estamos na presença de uma personalidade particularmente forte, carismática, também existem agências que conhecem tão bem o que são que transmitem um sentido de autoconfiança no seu relacionamento com outros.” (1996, p. 10)²⁸

Embora este seja um factor difícil de quantificar, constitui uma importante forma de poder de um serviço público “... como método de angariar apoiantes externos à organização e como técnica para intensificar a lealdade dos seus funcionários aos seus propósitos” (Rourke, 1984, p. 107)²⁹. Efectivamente, “Alguns dos serviços públicos de conservação da natureza têm desenvolvido um forte sentido místico de missão acerca da

²⁷ A tradução é nossa.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

sua função no aparato administrativo – preservando alguns bens preciosos como as florestas, o solo, a beleza natural, ou monumentos históricos. Esta ideologia é uma poderosa força não só para a manutenção do espírito destas organizações, mas também para aumentar a sua influência no desenvolvimento das políticas públicas” (Rourke, 1984, p. 107, referindo-se ao contexto americano)³⁰.

É possível, então, resumir a fonte primária de poder burocrático e respectivas componentes da forma apresentada no quadro seguinte.

Quadro 1

FONTE PRIMÁRIA DE PODER DE UM SERVIÇO PÚBLICO³¹

<i>“Expertise” ou Conhecimento Especializado</i>		
Missão bem definida e flexível	<ul style="list-style-type: none"> - Competências de base científica - Domínio por uma só profissão 	<ul style="list-style-type: none"> - Carácter bem definido da organização - Forte sentido de identidade e de missão

Com base neste referencial teórico, podemos formular as seguintes hipóteses explicativas sobre a evolução da política florestal em Portugal:

Hipótese 2: A longa persistência na política florestal em Portugal de instrumentos de intervenção directa do Estado na gestão florestal e a pouca

³⁰ A tradução é nossa.

³¹ Baseado em quadro apresentado em Clarke & McCool (1996, p. 7).

atenção dada aos incentivos para o fomento da floresta privada devem-se à grande influência que os Serviços Florestais têm tido na formulação e na implementação dessa política, sem participação activa doutros agentes.

Hipótese 3: A preferência pelos Serviços Florestais desse tipo de instrumentos de política deve-se ao facto de, desde os anos 70 do século XIX, terem sido uma organização fortemente dominada por uma profissão com um grande “espírito de corpo” e uma “*expertise*” que se caracterizam por uma formação de base científica centrada nas tecnologias silvícolas, na qual têm faltado as componentes de ciências sociais, humanas e políticas necessárias para o fomento da floresta privada.

3. O PROCESSO POLÍTICO E A TEORIA DAS “ADVOCACY COALITIONS”

3.1. Políticas públicas: o paradigma dominante

Durante muito tempo o paradigma dominante no que respeita à elaboração das políticas públicas foi o destas serem consideradas como o resultado de decisões unilaterais por parte do Governo. O Governo é, nesta perspectiva, considerado como sendo um actor unitário e instrumentalmente racional que se caracteriza por uma relação de preferências definida no conjunto das decisões que lhe é possível tomar e que se comporta de modo a escolher a que melhor o satisfaz. As decisões assim tomadas são depois implementadas por uma Administração Pública com uma estrutura hierarquizada no topo da qual se encontra o Governo, considerado como tendo um poder sobre toda essa estrutura capaz de lhe permitir a concretização das decisões que vai tomando (Colebatch, 2003, pp. 2-3).

Neste modelo há, portanto, uma clara separação entre o Governo e a sociedade, sendo o primeiro o ponto de partida da análise de qualquer política pública. O Governo é o actor principal e o papel doutros actores no processo de elaboração das políticas é negligenciado. Há, assim, uma visão “*top-down*” do processo de decisão política. Apenas na fase da implementação é considerada a existência de outros actores, embora, mesmo aqui, a coordenação seja operada pelo Governo. Em resumo, nesta perspectiva³², no processo de elaboração de uma política pública, o Governo é o actor central e único, com poder sobre todos os outros actores, formulando políticas, escolhendo a melhor

³² Denominada por alguns autores como “*rational central rule model*” – cf. Kickert, Klijn & Koppenjan (1999, pp. 7-8 e 15-17) e Marsh (1998, p. 9).

alternativa, e coordenando e controlando a acção dos agentes envolvidos no processo de implementação (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1999, pp. 3-4, 7-8 e 15-17; cf. também Marsh, 1998, p. 9).

Por volta dos anos 50 e 60, com início nos EUA, como é sugerido por alguns autores (nomeadamente, Marsh, 1998, p. 4) - embora este seja um assunto de disputa (cf. Peterson, 2003, p. 7) - houve uma viragem no foco da atenção no que diz respeito à análise das políticas públicas.

Vários autores nos EUA começaram a dar conta da existência de contactos regulares entre indivíduos pertencentes a grupos de interesses, agências burocráticas e Governo, constituindo aquilo a que, inicialmente, chamaram “sub-governos”. Trata-se aqui de grupos de indivíduos com relações próximas com o Governo, que influenciam as decisões tomadas numa dada área política. Alguns autores desenvolveram conceitos para descrever este tipo de relações. Foi assim que surgiu o conceito de “*iron triangle*”, definido como sendo uma relação de troca, de natureza triangular, onde cada actor necessita dos outros dois para ter sucesso na prossecução do seus objectivos. Esta relação tem a forma de um círculo fechado de relações, ou seja, o processo de elaboração de políticas é, ainda, considerado de natureza restrita, com acesso muito limitado (Marsh, 1998, pp. 4-5).

Embora admitindo a existência de relações de proximidade entre grupos de interesses, serviços da Administração Pública e Governo, outros autores, como Hecló (cf. Marsh, 1998, p. 5; Peterson, 2003, p. 7), criticam a tese dos sub-governos, argumentando que o processo político, no sentido de processo de elaboração de políticas públicas, é influenciado por uma diversidade de “*stakeholders*” agrupados em “*issue networks*”. Com este termo pretende-se designar redes complexas organizadas com base numa motivação ou assunto específico, que se estendem para além dos actores com

poder formal para elaborar uma política pública. Na definição de McFarland, trata-se de “... redes de comunicação dos interessados na política de uma certa área, incluindo autoridades governamentais, legisladores, homens de negócios, aqueles que exercem “lobby”, e mesmo académicos e jornalistas.” (Marsh, 1998, p. 5)³³. Assim sendo, para Hecló e outros autores, o tipo de relações que existe à volta do processo político não é fechado, tal como defendiam os proponentes do conceito dos “*iron triangles*”, mas sim aberto. É, então, a partir desta argumentação que se vai desenvolver o conceito de “rede” aplicado ao processo de formulação e implementação de políticas públicas (Peterson, 2003, pp. 7-8).

3.2. “Policy Networks”: génese de um novo paradigma de governação

Ao mesmo tempo que ocorriam estas evoluções no plano da teoria política, aconteciam também alterações concretas na forma de governação de um largo número de países. No início dos anos 70 ocorre uma viragem na forma de governação orientada para modos mais cooperativos de formulação e implementação das políticas públicas, sendo este facto mais evidente na Europa. A experiência crucial que terá motivado este movimento terá sido o insucesso das reformas políticas que vinham a ser aplicadas na Europa após o fim da Segunda Guerra Mundial que levou ao descrédito do Estado como o centro de “pilotagem” política da sociedade e à procura de modos alternativos de funcionamento da mesma (Mayntz, 2001, pp. 1-2). As grandes expectativas colocadas no Governo no pós-guerra saíram frustradas, especialmente no finais de 1970, após a grande crise do petróleo, dando lugar a um sentimento de suspeita em relação à

³³ A tradução é nossa.

intervenção governamental no processo de elaboração e de implementação das políticas públicas (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1999, p. 1).

A alternativa imediata foi a desregulamentação e a privatização, ou seja, a viragem do Estado para o Mercado como força condutora da sociedade. As palavras-chave passaram a ser “menos sector público”, “mais sector privado”, “desregulamentação” e “descentralização” (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1999, p. 4). Os mercados tornaram-se o centro da ideologia política do neo-liberalismo, acreditando-se que constituíam a forma mais eficiente de estimular o crescimento económico, ideia essa que foi reforçada com a queda das economias planificadas e centralizadas na Europa do Leste. No entanto, alguns problemas decorrentes dessa expansão pouco regulada da economia de mercado tais como, por exemplo, a poluição ambiental, vieram demonstrar que os mercados não são perfeitos, nem são infalíveis quanto ao objectivo de atingir a eficiência económica, pelo que alguma intervenção do Estado poderia ser necessária nesse sentido (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1999, p. 1; cf. também Hill, 2005, p. 54-56).

Além disso, problemas mais antigos, tais como o debate acerca do futuro e da reforma do “Estado Providência”, contribuíram para recolocar a participação e o envolvimento do Governo no centro das discussões políticas. Neste contexto é evidente que não poderia ser reclamada para o Governo a sua antiga posição de autoridade única e central, pois a experiência demonstrou que as suas capacidades governativas para dirigir uma sociedade são limitadas na medida em que qualquer área política envolve diversos actores e não apenas uma entidade centralizada (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1999, pp. 1 e 4-5).

Começa, assim, a ser dada particular atenção a uma outra alternativa ao Estado hierarquizado que consiste na governação através da cooperação entre as autoridades

públicas e os agentes privados. A imagem estereotipada de uma divisão clara entre o Estado e a sociedade civil desvanece-se, vindo uma nova forma de regulação política gradualmente substituir quer a coordenação hierarquizada, quer a coordenação pelo mercado. A essa nova forma de regulação deu-se o nome de “*policy networks*” (König & Bräuninger, 1998, pp. 445-471). O antigo paradigma é substituído por um novo onde as políticas públicas implicam uma partilha de tarefas e responsabilidades, envolvendo não só a participação do Governo e doutras entidades públicas, mas também a participação de entidades privadas.

É de evidenciar que, apesar das hierarquias públicas e dos mercados serem considerados, numa perspectiva puramente analítica, antónimos das *policy networks*, isto não significa que estas formas de coordenação existam independentemente umas das outras (Hay, 1998, p. 39). Quer os mercados, quer as “*policy networks*” existem sobre a “sombra da hierarquia” (Mayntz, 2001, p. 4)³⁴, havendo uma articulação entre estes três tipos de coordenação.

3.2.1. O conceito de “*policy networks*”

O conceito de “rede” tem vindo a ser utilizado cada vez com mais frequência em diversas disciplinas, incluindo a ciência política. Segundo Kenis & Shneider, este parece ter-se tornado o “novo paradigma da arquitectura da complexidade” (Kenis & Schneider, 1991, p. 25, citados por Börzel, 1998, p. 253; cf. também Boudourides, 2002, p. 1)³⁵.

³⁴ A tradução é nossa.

³⁵ *Ibidem*.

O uso do conceito, no entanto, varia profundamente quer entre disciplinas, quer dentro da mesma disciplina³⁶. A definição que constitui o denominador comum destes vários usos é o entendimento de que “*policy network*” é o “conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente que ligam uma variedade de actores, que partilham entre si interesses comuns relativamente à política e que trocam recursos de forma a atingirem esses interesses partilhados sabendo que a cooperação é a melhor forma de concretizar objectivos comuns” (Börzel, 1998, p. 254)³⁷. Para além deste entendimento básico, há diferenças no modo como o conceito é depois desenvolvido.

As principais distinções que surgem na literatura acerca das “*policy networks*” resumem-se a duas dimensões³⁸:

- análise qualitativa versus análise quantitativa;
- as “*policy networks*” como uma tipologia de intermediação de interesses (“*typology of interest intermediation*”) versus as “*policy networks*” como uma forma específica de governação (“*specific form of governance*”), sendo esta segunda dimensão a mais extensa e importante.

Tanto a análise qualitativa como a análise quantitativa das “*policy networks*” consideram-nas como um instrumento de análise, pelo que a diferença entre estas duas

³⁶ Esta ideia é aceite pela generalidade dos autores, como Börzel (1998, p. 254); Boudourides (2002, pp. 1-4); Peterson (2003, pp. 7-8); John (1999, p. 3); ou Marsh (1998, pp. 3-17).

³⁷ A tradução é nossa.

³⁸ A distinção que iremos abordar é baseada no trabalho de Börzel (1998). No entanto, outros autores fazem distinções diferentes, tais como: 1) diferenciação consoante se trate de literatura americana, literatura britânica e literatura europeia e respectivos contextos institucionais - John (1999, pp. 3-6); Marsh (1998, pp. 4-10); 2) diferenciação consoante o nível de análise (“micro”, “macro” ou “meso”) em que se baseia a aplicação do conceito - Marsh (1998, p. 15); Daugbjerg & Marsh (1998, pp. 52-71); Lovseth (2000, pp. 6-7); 3) diferenciação consoante seja considerado que o que caracteriza as “*policy networks*” são os recursos e a negociação ou a transmissão de ideias - John (1999, p. 3); Smith (2000, pp. 95-114); 4) ou, ainda, diferenciação segundo se considere que as “*policy networks*” são um instrumento analítico ou uma aproximação teórica - Börzel (1998, pp. 253-273) e Börzel (1997, pp. 1-19).

perspectivas tem que ver com uma questão de método. Enquanto que a aproximação qualitativa foca o conteúdo das relações estabelecidas entre os agentes, a aproximação quantitativa considera a análise de redes como um método de estudo da estrutura social investigando as relações entre agentes e desenvolvendo instrumentos para a sua representação espacial.

A segunda distinção é feita em consonância com duas “escolas” distintas que é possível identificar no campo das políticas públicas: a “*interest intermediation school*” e a “*governance school*”³⁹. A diferença fundamental entre as duas escolas tem que ver com o facto da “*interest intermediation school*” conceber as “*policy networks*” como um conceito genérico que se aplica a todos os tipos de relações entre actores públicos e privados, enquanto que a “*governance school*” admite que as “*policy networks*” constituem uma forma específica de interacção entre entidades públicas e privadas nas políticas públicas, mais concretamente, uma forma de coordenação não hierarquizada, que se opõe à hierarquia e ao mercado.

Na “*interest intermediation school*” a teoria acerca das redes representa uma alternativa aos modelos acima referidos, sendo as “*policy networks*” uma tipologia de intermediação de interesses entre o Estado e os actores privados. Na perspectiva desta escola as “*policy networks*” resultam da existência de uma dependência de recursos entre diversos actores que tentam atingir os seus objectivos, sendo o conceito um termo genérico para referir as diferentes formas de relacionamento entre grupos de interesse e o Estado. Aqui aqueles que as consideram um instrumento de análise admitem que se trata de um termo genérico, ou de uma tipologia de caracterização das relações Estado/sociedade, enquanto que os autores que atribuem às “*policy networks*” um poder explicativo, considerando-as uma aproximação teórica (Börzel, 1998, pág. 265) ao

³⁹ Esta distinção entre as duas escolas nem sempre é evidente na literatura. Por outro lado, muitos autores não as consideram mutuamente exclusivas - cf. Börzel (1998, pág. 255).

processo político, entendem que a estrutura destas redes é determinante no processo político e nos seus resultados.

Dentro da “*governance school*”, existem também duas diferentes aplicações do conceito de “*policy networks*”. Os que defendem que este conceito é um *instrumento ou modelo analítico* consideram-nas como sendo “relações estruturais, interdependências e dinâmicas entre actores na política e na elaboração de políticas” (Schneider, 1988, p. 2, citado por Börzel, 1998, p. 258)⁴⁰, chamando esta concepção a atenção para a interacção de organizações separadas, mas interdependentes, que coordenam as suas acções através da interdependência de recursos e interesses. Nesta perspectiva, a análise de “*policy networks*” permite retirar conclusões acerca do comportamento dos actores, limitando-se, contudo, a ser um quadro de interpretação e não uma explicação teórica. No entanto, esta não é a única perspectiva defendida dentro da “*governance school*”.

Alguns autores consideram que as estruturas sociais assumem um maior poder explicativo que os atributos pessoais dos actores, pelo que tomam como unidade de análise o conjunto de inter-relações que constituem redes inter-organizacionais, em substituição do actor individual. Esta concepção de redes como relações inter-organizacionais centra-se na estrutura e nos processos através dos quais a elaboração conjunta de políticas é organizada, isto é, na governação. Nesta vertente as “*policy networks*” são concebidas como uma forma particular de governação nos sistemas políticos modernos” (Börzel, 1998, p. 260)⁴¹. As “*policy networks*” são, pois, aqui concebidas como “teias” de relações relativamente estáveis e duradouras onde se mobilizam e se combinam eficientemente recursos dispersos, de forma a que a acção colectiva origine uma solução política, isto é, uma política concreta (Börzel, 1998, p. 260). As “*policy network*” são, então, caracterizadas pela existência predominante de

⁴⁰ A tradução é nossa.

⁴¹ *Ibidem*.

interacções informais entre actores⁴² públicos e privados com interesses distintos, mas interdependentes, que tentam resolver problemas de acção colectiva a um nível central não hierarquizado. Em suma, esta vertente vê as “*policy networks*” como o reflexo de uma relação transformada entre o Estado e a sociedade. Tal como foi afirmado anteriormente, nesta concepção não existe mais uma separação clara entre os dois.

As “*policy networks*”, como uma nova forma de governação, são realçadas na literatura alemã, pela “*Max-Planck-School*”, onde é admitido que elas oferecem uma vantagem crucial em relação às duas outras formas de governação já aqui referidas: a hierarquia e os mercados⁴³. Na medida em que combinam a autonomia dos actores típicos dos mercados e a capacidade das hierarquias em perseguir objectivos seleccionados, as “*policy networks*” constituem, assim, a forma de superar os problemas de coordenação horizontal impostos pelas duas outras formas de governação (Börzel, 1998, p. 261; cf. também Marsh, 1998, p. 9). Börzel (1998) resume o argumento da seguinte forma:

“... num ambiente crescentemente complexo e dinâmico, onde a coordenação hierárquica é apresentada como difícil senão impossível e o potencial para a desregulamentação é limitado devido aos problemas das falhas de mercado, a governação torna-se progressivamente possível apenas dentro das *policy*

⁴² Nesta concepção é geralmente admitido que nas “*policy networks*” incluem-se todos os actores envolvidos na formulação e implementação de uma política num determinado sector político, quer sejam organizações ou indivíduos. Contudo, alguns autores concebem as “*policy networks*” como relações puramente inter-organizacionais, pelo que excluem qualquer tipo de relações pessoais da análise – cf. Börzel (1998, pp. 260 e 268 - notas de rodapé 14 e 15).

⁴³ Convém salientar que na diversa literatura sobre o assunto não existe consenso acerca da ideia de que as “*policy networks*” são realmente uma nova forma de governação. Alguns autores consideram as “*policy networks*” uma forma híbrida, localizada algures num contínuo que tem a hierarquia e o mercado como extremos. Outros admitem que as “*networks*” são, de facto, um tipo de estrutura social qualitativamente diferente, composto por elementos das outras formas básicas de governação. Finalmente, um terceiro grupo de autores acredita que as “*policy networks*” são um complemento e não um substituto das hierarquias e dos mercados – cf. Börzel (1998, pp. 260 e 268).

networks, providenciando uma estrutura para a eficiente coordenação horizontal de interesses e acções dos actores públicos e corporações privadas, mutuamente dependentes nos seus recursos.” (1998, pp. 262-263)⁴⁴

Em resumo, podemos encontrar na literatura as seguintes concepções de “*policy networks*”:

Quadro 2

AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE “*POLICY NETWORKS*”⁴⁵

Concepção Quantitativa		Concepção Qualitativa
	“ <i>Interest Intermediation School</i> ”	“ <i>Governance School</i> ”
“ <i>Policy Networks</i> ” como instrumento analítico	“ <i>Policy Networks</i> ” como uma tipologia da relação Estado/sociedade	“ <i>Policy Networks</i> ” como um modelo de análise das formas de interacção não hierárquica entre os actores públicos e privados na elaboração de políticas
“ <i>Policy Networks</i> ” como aproximação teórica	Estrutura das “ <i>Policy Networks</i> ” é determinante do processo político e dos seus resultados	“ <i>Policy Networks</i> ” como uma forma específica de governação

⁴⁴ A tradução é nossa.

⁴⁵ Baseado em quadro apresentado em Börzel (1998, p. 265).

3.3. O “*Advocacy Coalition Framework*”

Uma crítica feita à abordagem das “*policy networks*”, e mais concretamente à “*governance school*”, tem que ver com o quadro teórico que lhe está subjacente.

Para explicar o fenómeno das “*policy networks*” como uma nova forma de governação a “*Max-Planck-School*” recorre ao institucionalismo centrado no agente, que combina os pressupostos da escolha racional⁴⁶ com os do institucionalismo⁴⁷. As instituições são aqui concebidas como estruturas de regulação que proporcionam oportunidades e constrangimentos aos agentes racionais que pretendem maximizar as suas preferências, sendo a principal função das instituições ultrapassar os problemas da acção colectiva resultantes de comportamentos egoístas e oportunistas. As redes são, assim, consideradas instituições não formalmente organizadas, não hierárquicas, com formas de interacção relativamente estáveis entre agentes que procuram atingir um objectivo comum com base em regras acordadas entre eles. Desta forma, são então reduzidos os custos de transacção e de informação e é criado um sentimento de confiança entre os agentes, diminuindo, assim, a incerteza. Devido ao desempenho destas funções, as redes acabam por ser a estrutura institucional ideal para a auto-coordenação horizontal entre agentes públicos e privados que as constróem para

⁴⁶ A teoria da decisão racional foi desenvolvida por autores que pensam ser preferível o uso dos mecanismos de mercado para solucionar problemas de decisão colectiva, tendo como objectivo demonstrar que as decisões, no que respeita às políticas públicas, são feitas de forma semelhante às decisões realizadas nos mercados – cf. Hill (2005, pp. 53-62).

⁴⁷ A Teoria Institucionalista atribui dois papéis fundamentais aos factores institucionais no contexto da política: por um lado, a organização da elaboração de uma política afecta o grau de poder que um conjunto de agentes tem sobre os resultados da política; por outro lado, a posição dentro da organização também influencia a definição dos interesses de um agente, na medida em que aquela estabelece as suas responsabilidades institucionais e as relações com outros actores – cf. Hill (2005, pp. 77-90).

transaccionar recursos de que estão dependentes para a concretização de vantagens mútuas (Börzel, 1998, p. 263).

Alguns autores contestam a aproximação racionalista institucionalista da “*Max-Planck-School*”, tomando como ponto de partida o facto desta escola desconsiderar o papel do conhecimento consensual, das ideias e dos valores. A teoria mais relevante que vem completar a aproximação racionalista institucionalista da referida escola com considerações acerca das ideias, crenças, valores, identidade e confiança, como factores que moldam os interesses e preferências dos agentes, é a que se designa por “*Advocacy Coalition Framework*”. Segundo Peters (1998), este quadro teórico vem também colmatar o problema da dinâmica do processo político na “*governance school*”, na medida em que explica como se dá a mudança política (1998, pp. 21-32).

Nesta teoria a mudança política pode ser entendida como o resultado da concorrência entre “*advocacy coalitions*”, definidas como sendo conjuntos de “... pessoas de uma variedade de posições [pública e privada] (...) que partilham um sistema particular de crenças – isto é, um conjunto de valores básicos, assunções causais, e percepção dos problemas – e que mostram um grau (...) de actividade coordenada ao longo do tempo” (Lertzman, Rayner & Wilson, 1996, p. 114)⁴⁸. Dentro de um “sub-sistema político”, ou seja, no conjunto de pessoas das mais diversas origens, privada ou pública, que estão activamente preocupadas com um problema de política pública, os agentes podem, então, agregar-se num determinado número coligações, sendo que a certa altura cada coligação adopta estratégias opostas, visando inovações ou mudanças políticas (Sabatier, 1993, p. 18 e Sabatier, 1995, p. 343). O conflito entre as várias coligações é normalmente mediado por um terceiro grupo de agentes, denominado “*policy brokers*” ou “mediadores políticos”, cuja principal preocupação será encontrar

⁴⁸ A tradução é nossa.

um compromisso razoável que reduzirá o conflito existente, resultando daqui novas políticas (Sabatier, 1993, pp. 18-19 e Sabatier, 1995, p. 343). Com base nisto e em nova informação que possa surgir, cada coligação poderá rever as suas crenças ou alterar as suas estratégias, isto é, poderá ocorrer aquilo a que se chama “aprendizagem política”, sendo esta entendida como:

“... alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e que estão relacionadas com o atingir (ou o rever) dos objectivos de política. (...) O [*advocacy coalition*] *framework* assume que tal aprendizagem é instrumental, isto é, que os membros das diversas coligações procuram entender melhor o mundo de forma a promoverem os seus objectivos de política. Eles resistirão a informação que sugira que os seus valores básicos poderão ser inválidos ou inatingíveis ...” (Sabatier, 1993, p. 19 e Sabatier, 1995, pp. 343-344)⁴⁹

Embora a aprendizagem política seja um aspecto importante desta teoria e tenha força suficiente para alterar os aspectos secundários do sistema de crenças e valores de uma coligação, outros factores podem afectar a mudança política. Mais concretamente, a mudança dos valores do núcleo duro de um sistema de crenças é geralmente resultado de “... perturbações em factores não cognitivos externos ao sub-sistema, tais como as condições macroeconómicas ou o erguer de uma nova coligação ...” (Sabatier, 1993, pp. 19-20 e Sabatier, 1995, p. 344)⁵⁰. Os sistemas de valores de cada coligação possuem, então, uma estrutura concreta, encontrando-se divididos em três categorias:

⁴⁹ A tradução é nossa.

⁵⁰ *Ibidem*.

- valores normativos de “*deep core*”, isto é, “... axiomas normativos e ontológicos fundamentais que definem a filosofia pessoal subjacente de uma pessoa ...” (Sabatier, 1993, p. 30 e Sabatier, 1995, p. 355)⁵¹;
- valores políticos de “*near core*”, ou seja, “... estratégias básicas e posições políticas para atingir os valores de “*deep core*” na área política ou sub-sistema em questão ...” (Sabatier, 1993, p. 30 e Sabatier, 1995, p. 355)⁵²;
- valores ou aspectos secundários “... compreendendo uma vastidão de decisões instrumentais e procuras de informação necessárias para a implementação do núcleo político na área política específica” (Sabatier, 1993, p. 30 e Sabatier, 1995, p. 355)⁵³, sendo que “as três categorias estruturais estão organizadas por ordem decrescente de resistência à mudança, isto é, o núcleo duro é muito mais resistente que os aspectos secundários” (Sabatier, 1993, pp. 30-32 e Sabatier, 1995, p. 355)⁵⁴.

Uma outra distinção que é feita por Sabatier é entre a aprendizagem política dentro de uma coligação e a aprendizagem política entre coligações. O primeiro tipo de aprendizagem ocorrerá mais facilmente do que o segundo tipo. Segundo Sabatier (1993 e 1995), é mais fácil ocorrerem alterações dos aspectos secundários pela “... aprendizagem que permite melhorar a capacidade de uma AC [*advocacy coalition*] de atingir os seus objectivos ...” (Lertzman, Rayner & Wilson, 1996, p. 115)⁵⁵, enquanto que o segundo tipo de aprendizagem que resulta do ataque ao núcleo duro de crenças de uma coligação e eventual mudança do mesmo, será “... muito menos provável ...”

⁵¹ A tradução é nossa.

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ibidem.*

(Lertzman, Rayner & Wilson, 1996, p. 115)⁵⁶, resultando de mudanças ou choques externos ao sub-sistema. Tal como Lertzman, Rayner e Wilson afirmam, “... Sabatier (...) defende que a mudança de paradigma surgirá apenas como resultado de um “choque externo” incapacitante que simplesmente torna os objectivos da AC irrealistas ou inatingíveis” (Lertzman, Rayner & Wilson, 1996, p. 115)⁵⁷. Os factores externos que Sabatier identifica como eventuais forças provocadoras da mudança nos paradigmas são alterações nas condições socioeconómicas, mudanças na opinião pública, mudanças na coligação de governação e decisões políticas e impactos de outros sub-sistemas (Sabatier, 1993, p. 18 e p. 224 e Sabatier, 1995, p. 342).

Note-se que as teorias aqui expostas terão sido suscitadas por evoluções no modo de fazer políticas públicas ocorridos fora de Portugal e em épocas bem mais recentes que aquela que será abordada ao longo desta dissertação. Isto não implica, no entanto, que a sua relevância explicativa tenha que se confinar a períodos mais recentes. Sendo assim, de que forma estes conceitos podem ser úteis para o presente trabalho?

Dois grandes argumentos podem ser apresentados para justificar a conveniência dos quadros teóricos atrás abordados:

- a necessidade de alargar o quadro de análise da elaboração das políticas públicas do sector florestal ao longo do tempo, em Portugal, de forma a incluir o papel de agentes exteriores à esfera da Administração Pública, nomeadamente, intelectuais e técnicos que escreveram sobre assuntos florestais, na medida em que estes agentes poderão ter influenciado de alguma forma o trajecto das políticas (constituindo isto uma das nossas hipóteses explicativas, como adiante veremos);

⁵⁶ A tradução é nossa.

⁵⁷ *Ibidem*.

- a necessidade de explicar a relativa estabilidade das orientações fundamentais da política florestal em Portugal, apesar das intensas mudanças políticas pelas quais o país passou ao longo do século XIX e início do século XX.

As hipóteses explicativas que podemos, então, formular, com base nos conceitos acima revistos, relativamente ao trajecto da política florestal em Portugal são as seguintes:

Hipótese 4.1: No processo de formulação e implementação da política florestal em Portugal, no período em análise, estiveram envolvidos agentes públicos e privados organizados numa ou em várias coligações, possuindo cada uma um sistema de crenças específico.

Hipótese 4.2: Esse sistema de crenças constituiu-se durante o período aqui em análise, tendo perdurado para além disso, até épocas mais recentes.

4. OS SERVIÇOS FLORESTAIS ATÉ ÀS LEIS DO REGIME FLORESTAL

4.1. A floresta portuguesa até ao final do século XVIII

A evolução do coberto florestal em Portugal até ao final do século XVIII foi marcada por uma tendência para a desarborização tal como é descrito neste trecho de Devy-Vareta & Alves (2007, p. 55): “O mundo mediterrâneo caracteriza-se pela precocidade das intervenções humanas, num ambiente natural ainda instável e marcado pela *secura estival*. *Secura e calor estival* que favorecem a ocorrência de fogos e facilitam a sua rápida propagação. A floresta passou, muito cedo, a evoluir em estreita relação com as alterações provocadas pelas comunidades humanas ainda nómadas que percorriam o território. (...) Assim, o movimento de desflorestação é um processo milenar que acompanhou a progressiva e lenta ocupação do país, quando a vegetação natural, particularmente a floresta, mal tinha chegado a estabilizar-se”.

Mais especificamente contribuíram para a desflorestação o arroteamento de terras para a agricultura, encorajado pelos reis de Portugal com o regime das Sesmarias, implementado no ano de 1375 (Rego, 2001, p. 29), o pastoreio extensivo, o uso do fogo por pastores e agricultores, os abates de árvores para a construção naval, para lenha e para o fabrico de carvão necessários ao abastecimento dos centros urbanos em crescimento e mesmo de algumas actividades industriais nascentes, como por exemplo a produção de sabão e indústria de vidro (Devy-Vareta & Alves, 2007, pp. 56-61). Contudo, a par desta evolução, e mesmo anteriormente a 1375, verificavam-se já esforços de protecção da floresta por parte da monarquia, datando o primeiro

documento para “... promover a conservação e o aumento dos arvoredos” (Portugal, 1905b, p.10) do ano de 1310. Trata-se de uma lei promulgada em Julho do referido ano, pelo Rei D. Dinis, “... contra os que cortassem arvores no Campo de Ourique” (Portugal, 1905b, p.10). Muita da legislação produzida após esta data tinha, porém, como objectivo principal a protecção da actividade da caça em matas coutadas, “privilégio e distracção preferida dos monarcas e dos ricos homens durante a ociosidade da paz” (Rego, 2001, p. 8), actividade essa que frequentemente entrava em conflito com os interesses das comunidades locais, que usavam esses espaços para recolha de lenha e pastoreio (Rego, 2001, p.10; cf. também Mendes *et al.*, 2004, p. 83).

Como a maioria das florestas nessa altura pertencia ao Rei e aos nobres, muita da sua área foi dedicada a fins cinegéticos, contra as reclamações e queixas dos populares que eram recorrentes (Rego, 2001, p.10; cf. também Mendes *et al.*, 2004, p. 83). No reinado de D. Fernando, em 1385, é nomeado o primeiro Monteiro-Mor do Reino, “à frente de uma instituição, a Montaria-Mor do Reino” (Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 58). O segundo grande momento de deflorestação ocorreu a partir de meados do século XV, aquando da política de Expansão de Portugal e da constituição de frotas comerciais e de guerra⁵⁸. Iniciou-se, assim, um intenso período de procura de “madeira grossa” de qualidade, essencialmente de sobreiro, carvalho e pinheiro manso (Devy-Vareta, 1993, p. 89). Isto terá levado, mais tarde, à necessidade de importação de madeiras, dado os principais pontos de abastecimento nacionais terem-se esgotado, ou tornado demasiado afastados dos centros de construção naval (Devy-Vareta, 1993, p. 89; cf. também Mendes *et al.*, 2004, p.83).

Entretanto, no reinado de D. Duarte, foram promulgados “... dois notáveis documentos sobre assuntos florestais: o regimento do couteiro de Azambuja, de

⁵⁸ Para mais detalhes, consultar Azevedo (1997).

fevereiro de 1437, com referencia ás vallas e lavouras, e o alvará, promulgado em 1438, regulando as funções do monteiro-mor e governo das matas” (Portugal, 1905b, p. 10). Em 1494 ou 1495 foi “promulgado o primeiro regimento de florestação à escala do reino” (Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 61), que, embora previsse que todos os moradores deveriam proceder à plantação de árvores, não terá tido força de aplicação, pelo que terá sido retomado depois nas Ordenações Manuelinas de 1521 (Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 61). Com D. João III continuam os trabalhos de sementeira dos pinhais de Leiria, iniciados no reinado de D. Dinis, e, em Fevereiro de 1534, é promulgado “... o primeiro regimento d’aquelles pinhaes” (Portugal, 1905b, p. 10). Apesar destas medidas, e não obstante a promulgação da Lei das Árvores de 1565, considerada a primeira medida fundamental na história da florestação (Devy-Vareta, 1993, p. 91) que veio introduzir algumas inovações no que respeita à procura de soluções para o problema da desflorestação, a saber, a promoção da arborização dos incultos, a promoção da intervenção dos municípios na arborização e a promoção da expansão da floresta de pinheiro-bravo (Devy-Vareta & Alves, 2007, pp. 63-64), a degradação dos recursos florestais continuava.

“De Filipe I existe um curioso alvará sobre o modo como se ha de *devassar das pessoas que furtarem e puserem fogo* ao pinhal de Leiria” (Portugal, 1905b, p. 10), que terá sido publicado em Junho de 1598. Em 1605 é promulgado, por Filipe II, o novo Regimento do Monteiro-Mor do Reino de Portugal⁵⁹, onde o rei manda coutar as matas reais e guardar também algumas matas particulares, com o objectivo de assegurar a existência de madeiras para a construção de navios. São assim criadas as Coutadas de Mata, cuja principal função era fornecer madeira para a Armada e os Arsenais da Coroa

⁵⁹ Segundo Brouwer (1995), entre 1414 e 1605 surgiu um outro cargo administrativo florestal, criado na sequência das preocupações reais em manter uma fonte constante e segura de madeira, para além das importações realizadas: o mateiro. Este cargo foi criado em 1450, com funções que consistiam na administração dos cortes na floresta real de Leiria (1995, pp. 66-67).

(Rego, 2001, p. 26). Contudo, nas matas coutadas, o Regimento do Monteiro-Mor de 1605 não conseguiu produzir os efeitos desejados, isto é, a estabilização da conservação e produção de madeira grossa, pelo que este recurso foi-se tornando cada vez mais escasso, o que preocupava o poder político (cf. Devy-Vareta, 1993, pp. 93-98; ver também Rego, 2001, pp. 26-27).

Note-se que, inicialmente, as funções dos monteiros praticamente estavam confinadas à protecção da “caça grossa”, sendo que ao longo do tempo é que se lhes foram sendo confiadas novas tarefas, em resultado da necessidade de regulamentar o aprovisionamento local e regional de madeiras e lenhas, dada a concorrência na sua exploração (Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 60). Assim, “Nos finais do século XVI, os pequenos monteiros locais assumiam também as competências de guardas florestais, para, além da protecção da caça, controlar e organizar a exploração dos produtos lenhosos” (Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 60). Apesar do alargamento das funções dos monteiros-mores e de lhes serem atribuídas maiores responsabilidades, verifica-se que os descoutamentos e transgressões terão continuado. Mesmo ao longo do século XVII, “as práticas de cortes ilícitos e os desvio das madeiras dos monteiros e da população (...) não vão cessar” (Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 67) e “Todos participam no corte de madeiras das coutadas” (Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 67).

No reinado de D. João IV é publicado um “... outro regimento intitulado das *matas e defesas*” (Portugal, 1905b, p. 10) e durante o século XVII, entre 1623 e 1633, e entre 1678 e 1679, são decretadas diversas “... providencias para a conservação das arvores que aos corregedores e camaras cumpria mandar plantar nos logares e terras incultas, incapazes da cultura cerealifera” (Portugal, 1905b, p. 10), onde foi também ordenada a promoção da plantação de carvalhos.

No reinado de D. João V, a desarborização acentuou-se, sobretudo devido à expansão da cultura de cereais e vinha e à ocorrência de incêndios, sendo que o interesse pelas madeiras nacionais era menor, dada a qualidade das madeiras importadas, especialmente do Brasil (Rego, 2001, p. 27). De facto, tal como é relatado no “Anuario dos Serviços Florestaes (1902-1903)” (Portugal, 1905b), “Parece que a grande desarborização do país data, principalmente, do reinado de D. João V, podendo talvez attribuir-se ao desenvolvimento das culturas dos cereaes e da vinha, em grande parte nos terrenos das matas; á importação das excellentes madeiras do Brasil, e, não menos, aos incendios fortuitos ou propositados, com o intuito nas pastagens futuras, ou com o fim de se obter carvão para usos industriaes” (Portugal, 1905b, p. 10). Contudo, é também a este monarca “... que se attribue a iniciativa da sementeira do pinhal de Medos, destinada a fixar os seus medões de areia volante” (Portugal, 1905b, pp. 10-11).

4.2. Início da constituição dos Serviços Florestais: a Real Junta da Fazenda da Marinha

Com D. José é promulgado o regimento para o guarda-mor do Pinhal de Leiria. Durante todo o século XVIII a plantação de arvoredo mereceu cuidados especiais, patentes nas resoluções de 20 de Setembro de 1713, de 14 de Outubro do mesmo ano, de 26 de Outubro de 1765 e o regimento de 11 de Março de 1796, onde “... foram reguladas a plantação e a conservação das arvores à beira das estradas” (Portugal, 1905b, p. 11). Ainda em 1790 um novo regulamento é promulgado, onde é extinto o sistema dos couteiros e respectivos privilégios (Devy-Vareta, 1993, p. 98). A partir do mesmo ano, um dos principais campos de acção das “... reformas e (...) projectos das instituições centrais no âmbito florestal ...” (Devy-Vareta, 1993, p. 98) passa

essencialmente a ser o das matas da coroa, contudo, sempre relacionado “... com o problema do aprovisionamento em tabuado para a Marinha ...” (Devy-Vareta, 1993, p.98).

A madeira era, assim, reconhecida pela Marinha Portuguesa como recurso escasso, pelo que foi criada, pela Lei de 26 de Outubro de 1796, a Real Junta da Fazenda da Marinha, sendo suas funções a conservação dos pinhais reais e administração dos cortes das suas árvores. Inicialmente as suas actividades abrangiam apenas o pinhal de Leiria, mas foram sendo estendidas a outras matas, até que, em 1798, é ordenado pela Coroa que se procedesse ao balanço geral do pinhais reais para reivindicar os “Pinhais próprios da (...) Real Coroa e que andam alheados em poder de particulares” (Rego, 2001, p. 27). Em 1799 é publicado um edital onde, na sequência da ordenação real anterior, é estabelecido que se deveria cultivar e semear pinheiros nos locais de onde estes teriam irregularmente sido cortados, nos pinhais da Coroa e em terrenos particulares, ficando sujeitos à jurisdição da Junta da Fazenda da Marinha os pinhais e baldios vizinhos a praias e rios navegáveis. Deveriam também ser incorporados na Coroa, ainda segundo aquele edital, “... os pinhais da Câmara ou do Concelho de Leiria, os da Universidade de Coimbra e os que se acham vizinhos às margens do Tejo, em toda a extensão em que ele é navegável” (Rego, 2001, p. 27).

É de realçar que durante o século XVIII, vozes várias, não só dentro da Administração Pública, como também fora dela, foram denunciando o processo de desarborização no país em memórias, relatórios e artigos publicados em jornais especializados. J. P. Fragoso de Sequeira, na sua memória de 1790, acerca do estado da arborização no Alentejo afirma: “É coisa lastimosa, que a cultura destas árvores [azinheiras, sobreiros e carvalhos] numa província tão própria à sua criação, só se deva à natureza e ao acaso” (citado por Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 68). No relato das

suas viagens feitas entre 1797 e 1799 através de Portugal, M. Link “vem confirmar o estado de desarborização nos arredores de Lisboa” e que “De um modo geral, as vertentes e os níveis superiores das serras são “estéreis”, “nus”, “feios e pelados”” (citado por Devy-Vareta & Alves, 2007, p. 68).

Em resumo, verifica-se que a partir do século XVII, e até ao final do século XVIII, há uma “obsessão” pela florestação, como é mencionado por N. Devy-Vareta (1993a, p. 89). Contudo, os esforços levados a cabo nesse sentido revelaram-se difíceis e muitas vezes infrutíferos, pelo menos no que ao domínio real diz respeito, muito devido à impossibilidade de uma vigilância efectiva da área de matas e florestas que pertenciam na altura à Coroa (Rego, 2001, p. 11 e p. 27). Muito embora o domínio real não fosse extenso, dada a falta de recursos, tornava-se difícil controlá-lo devidamente.

Apesar da sucessão de medidas de política tomadas pelos vários monarcas até ao final do século XVIII no sentido de proteger e expandir os recursos florestais, verifica-se que elas foram ineficazes para impedir o processo de desarborização, muitas vezes pela simples razão de que não chegaram a ser efectivamente aplicadas. Para estas falhas de implementação poderá ter contribuído o facto de não terem existido ao longo do período em análise “*policy networks*” efectivamente empenhadas na travagem e reversão do processo de desarborização em curso:

- a Coroa só tinha jurisdição directa sobre os espaços florestais que eram da sua propriedade e estes não estavam em expansão;
- para o resto do território florestado ou potencialmente florestável as medidas públicas de apoio efectivo à melhoria da gestão florestal eram inexistentes;

- nesse território vários dos agentes que os utilizavam correspondiam a tipos de procura para os recursos aí existentes muitas vezes incompatíveis com a produção sustentável de material lenhoso, sendo essa exploração feita frequentemente em regimes próximos do livre acesso.

4.3. Desenvolvimento dos Serviços Florestais até às leis do Regime Florestal

4.3.1. As propostas de Andrada e Silva

Com o início do século XIX ocorreram transformações no contexto da floresta portuguesa que contribuíram para a chamada “transição florestal”, ou seja, a inversão de tendência na evolução da área florestal que começou a crescer desde então (Mendes *et al.*, 2004, p. 83).

É neste contexto que surgem os trabalhos de José Bonifácio de Andrada e Silva (Brower, 1995, p. 67; cf. também Rego, 2001, p. 28). Tendo recebido educação silvícola na Alemanha por onde viajou a expensas do Governo português, foi um dos primeiros, senão mesmo o primeiro engenheiro silvicultor português, tendo-se empenhado em projectos de arborização das dunas do litoral, mais precisamente na zona de Lavos, baseados numa aproximação científica à silvicultura (Brower, 1995, p. 67; cf. também Mendes *et al.*, 2004, p. 83). Utilizando os conhecimentos que adquiriu na Alemanha e “... na sua própria experiência em Lavos, as regras a seguir nos trabalhos de fixação das dunas ficaram descritas, em 1815, por Andrada e Silva no seu livro intitulado *Memória sobre a Necessidade e Utilidades do Plantio de Novos Bosques em Portugal – particularmente de pinhais nos areais de beira-mar; seu método de sementeira,*

custeamento e administração” (Rego, 2001, p. 28). Logo na abertura do primeiro capítulo desta obra Andrada e Silva chama a atenção para o problema da desarborização em Portugal, reconhecendo, desta forma, a urgência do assunto no país:

“Se eu pretendesse tratar diffusamente da necessidade absoluta, que temos de semear e plantar matas, e arvoredos em todos os baldios e maninhos, que não podem servir para a lavoura e pastos; sobre tudo nos cumes e ladeiras, e nos areas da Costa, donde manão pelas enxurradas e borrascas as arêas, que vão entupindo e arruinando nossos rios e barras, e esterilizando progressivamente terrenos outrora productivos; de certo emprehenderia hum trabalho inutil, e enfadonho. He esta necessidade tão manifesta hoje em dia; e he tal o esmero, que ha mais de meio Seculo tem mostrado à este respeito as Nações cultas da Europa” (Silva, 1815, pp. 73-74).

Andrada e Silva iniciou os trabalhos de arborização das dunas no ano de 1805, “... na costa de Lavos, tendo de os interromper logo no anno seguinte por falta de meios” (Portugal, 1905b, p. 12). Iniciativas de sementeira em Vieira e Aveiro são também relatadas por Andrada e Silva na sua obra. Porém, em virtude de acontecimentos diversos “... d’aquella epoca todos esses trabalhos se perderam, ficando só memória da iniciativa então tomada” (Portugal, 1905b, p. 12).

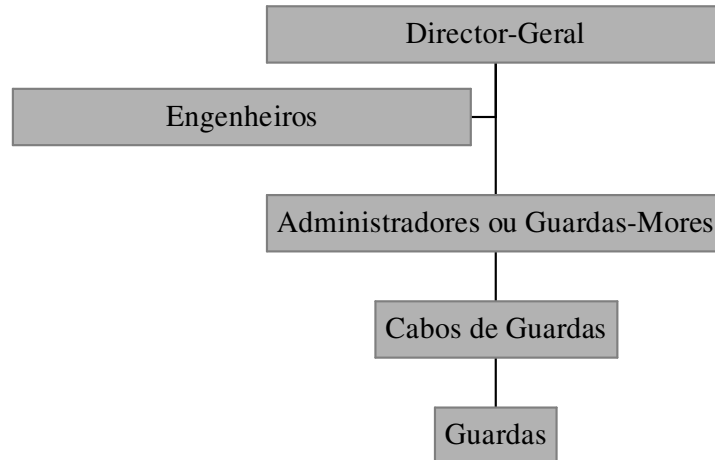


Figura 1 – Proposta para a estrutura dos Serviços Florestais apresentada por Andrada e Silva

Uma das recomendações de Andrada e Silva no trabalho atrás referido, que, embora não tenha sido imediatamente concretizada, acabou por ter alguma influência sobre a forma como evoluiu mais tarde a administração pública florestal, foi a reorganização da administração das florestas da Coroa com base na criação de uma nova instituição dotada para o efeito de alguma autonomia (Brower, 1995, p. 68). A organização deveria, assim, ser constituída por um director geral, esperando-se que este fosse “instruído, energico e honrado” (Silva, 1815, p. 168), com formação em ciências naturais, topografia, tecnologia, direito e economia, pois “de outro modo não poderá passar ordens, sábias e justas” (Silva, 1815, p. 168). Ao director deveria pertencer, em exclusivo, o direito da escolha dos oficiais a integrar a instituição e a “jurisdição e policia privativa do seu ramo” (Silva, 1815, p. 169). Três administradores ou guardas-mores estariam sob imediata supervisão do director geral, aos quais competia “executar á risca as Ordens e Instruções do Director Geral” (Silva, 1815, p. 169), vigiar na polícia e guarda dos bosques, ordenar embargos de pinhais e matos, devendo, ainda, cada um deles visitar com regularidade o seu distrito florestal, em particular aquando da

época das sementeiras. Dois engenheiros seriam necessários para fazer o levantamento de plantas gerais e particulares dos terrenos, rios e barras, e na construção dos mapas dos bosques. Os distritos deveriam ser divididos em feitorias, não sendo necessário mais que um guarda couteiro em cada feitoria. Com o crescimento da área das sementeiras, contudo, seria necessário um maior número de guardas e de um superior “que vigie sobre elles, com o titulo de Cabo dos Guardas” (Silva, 1815, p. 169). Os cabos de guardas deveriam instruir os guardas no “conhecimento Florestal das diversas arvores e arbustos; no apanho e conservação das sementes, viveiros, sementeiras, postura e transplantação das arvores; nos usos e aproveitamento das madeiras e lenhas, e dos outros productos Florestaes” (Silva, 1815, p. 170). Os guardas limitar-se-iam então a ser “polícias florestais” e não gestores florestais (Brower, 1995, p. 68), devendo pois, segundo Andrada e Silva, ser recrutados do exército dado serem “mais ageis por via da regra, e mais acostumados á ordem, e á subordinação” (Silva, 1815, p. 170)⁶⁰.

A formação daquele que viria a ser o “*deep core*” do sistema de valores do futuro grupo de agentes que veio a dominar a política florestal em Portugal terá, desta forma, começado mesmo antes da criação da Administração Geral das Matas, com posições como estas de Andrada e Silva relativamente à reorganização da gestão das florestas da Coroa.

Reconhecendo a importância que os assuntos florestais tinham no país, Andrada e Silva adverte para a necessidade de uma boa administração que “... vigiasse com energia sobre tudo o que diz respeito á administração e policia das matas ...” (Silva, 1815, p. 77), onde “... da boa escolha da Officialidade dependera sobre maneira o feliz exito da obra. Nada se conseguirá, se os Officiaes, além dos conhecimentos praticos e

⁶⁰ Ver Figura 1, p. 51.

essenciaes da Sciencia Florestal, não souberem de Arthmetica e Geometria necessarias; e não tiverem alguns principios de Desenho. Sem estes conhecimentos mal poderão executar as ordens que receberem; nem comprehender cabalmente as miudas instrucções que lhes deverá dar o Director Geral, para bem das sementeiras e plantações, seu augmento, conservação e aproveitamento futuro; para a guarda e policia dos bosques; e finalmente para se regular a comptabilidade de toda a Administração” (Silva, 1815, pp. 167-168). Mesmo o director geral dessa administração deveria possuir conhecimentos “... das outras Sciencias Naturaes, da Topographia do terreno, Technologia, Direito Patrio, e os de Economia assim publica como particular deste ramo” (Silva, 1815, p. 168), pois, “De outro modo não poderá passar ordens, sábias e justas ...” (Silva, 1815, p. 168). Estes requisitos quanto ao administrador geral ficariam consagrados no regulamento da criação da Administração Geral das Matas de 1824. Começava, assim, a desenhar-se na história dos Serviços Florestais a importância que o conhecimento especializado viria a assumir na direção destes serviços públicos. A reforma de 1872, como teremos oportunidade de averiguar irá confirmar esta tendência, pelo reconhecimento que os serviços técnicos deveriam ser desempenhados por pessoal habilitado, procedendo-se, então, à separação do corpo administrativo e do corpo técnico dos Serviços Florestais, com preponderância para o segundo (Portugal, 1905b, pp. 4-5; cf. também Rego, 2001, p. 31).

4.3.2. Estrutura da Administração Geral das Matas - desde a sua criação até à primeira reforma

Após a Revolução Liberal de 1820, em Agosto de 1821, é extinto o cargo de Monteiro-Mor do Reino, sendo as “Coutadas de Mata” devolvidas à Coroa (Rego, 2001,

p. 29). Em 1823, é nomeada, pelos decretos de 28 de Novembro e 1 de Dezembro, uma comissão, incumbida de elaborar um plano para a melhor administração destas matas que em 1783 haviam passado para a Superintendência da Marinha, bem como dos bosques e matas nos “... districtos mineraes do reino, e as sementeiras das costas maritimas ...” (Portugal, 1905b, p. 2), cuja administração estava a cargo, desde 1802, do “... intendente geral das minas e metaes...” (Portugal, 1905b, p. 2). Dos trabalhos desta comissão resulta o alvará de 24 de Julho de 1824 que criou a Administração Geral das Matas, sob tutela do Ministério da Marinha, mas dotada de autonomia administrativa e financeira. Embora a Montaria-Mor tivesse sido reposta no mesmo ano criando conflitos de competências com a Administração Geral das Matas, acabou por ser definitivamente extinta em 1836⁶¹. Passou a ser da responsabilidade do administrador geral “... a direcção técnica e administrativa, a fiscalização das receitas e despesas e a aplicação de todos os fundos destinados à conservação, aproveitamento e aumento das matas, dando semestralmente conhecimento da sua acção à Secretaria de Estado da Marinha” (Rego, 2001, p. 29).

A Administração Geral das Matas subdividia-se, então, em três administrações especiais: a do pinhal de Leiria, a dos pinhais da Azambuja e Virtudes e a dos Médos⁶². A sua estrutura está minuciosamente descrita no alvará de 11 de Setembro de 1824 do qual consta o regulamento da administração do pinhal de Leiria. Segundo este regulamento, deveria existir um administrador geral das matas da Real Coroa e um administrador particular para cada uma das sub-administrações, havendo também um juiz fiscal junto à administração geral, que serviria igualmente de juiz do tombo (Portugal, 1905b, p. 2 e Portugal, 1912, p. 6). Eram requisitos do administrador geral

⁶¹ É de evidenciar que, em relação a esta data, não há consenso entre os autores que estudaram a evolução da administração florestal. Enquanto Brouwer (1995, p. 68) defende a extinção deste cargo em 1833, Rego (2001, p. 29) aponta para o desaparecimento daquela função apenas em 1836.

⁶² Ver Figura 2, p. 56.

este ser uma pessoa de “... reconhecida probidade, intelligencia, actividade, e zêlo no Real Serviço; e sendo munido de estudos das Sciencias naturaes, deverá igualmente ter conhecimentos praticos do que diz respeito aos bosques e arvoredos...” (§ 1, Capítulo I, Título I, do Regulamento de 11 de Setembro de 1824, reproduzido em Portugal, 1912, pp. 4-39). Este requisito constitui uma inovação relevante por marcar o início da exigência de controlo da administração pública florestal por pessoas com qualificações técnicas para este efeito.

As funções do administrador geral incluíam as seguintes actividades:

- aplicação dos fundos destinados à conservação, aproveitamento e aumento das matas sob sua administração;
- visitar, pelo menos duas vezes por ano, as mesmas matas para examinar o seu estado;
- apontar e remeter para os seus destinos as madeiras e outros produtos da matas conforme as ordens recebidas da Secretaria de Estado;
- elaboração de relatórios de receitas e despesas a serem entregues também à Secretaria de Estado;
- vigiar todos os funcionários para verificar o cumprimento das suas obrigações⁶³.

O primeiro administrador geral foi o Tenente-Coronel de Engenharia Frederico Luis Guilherme de Varnhagen, nomeado pela portaria de 17 de Setembro de 1824 (Portugal, 1905b, p. 23). Esta pessoa correspondeu às exigências reclamadas para este cargo, na medida em que “... segundo a tradição nos conta, foi homem conhecedor de silvicultura e que muito contribuiu para a boa cultura, conservação e engrandecimento do pinhal de Leiria” (Portugal, 1905b, p. 3), cuja primeira planta topográfica terá sido

⁶³ Para mais detalhes, ver § 3 a 20, Capítulo II, Título I, do Regulamento de 11 de Setembro de 1824, reproduzido em Portugal (1912, pp. 4-39).

realizada em 1841, também sob direcção do mesmo. Em 1842, em virtude do seu falecimento, sucede-lhe no mesmo cargo o Conselheiro Fontes Pereira de Mello, nomeado pela portaria de 15 de Novembro e decreto de 19 de Novembro (Portugal, 1905b, p. 23).

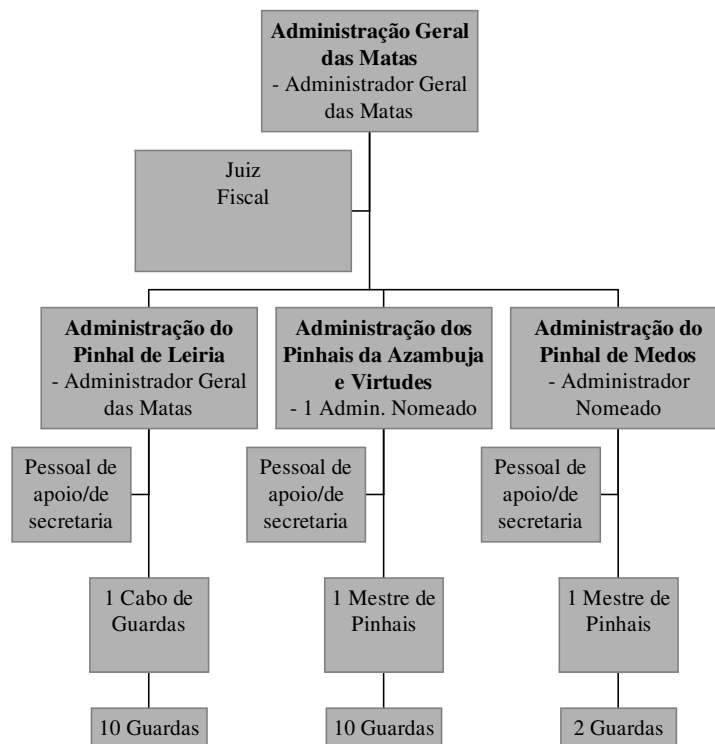


Figura 2 - Estrutura da Administração Geral das Matas segundo o Decreto de 1824

A administração do Pinhal de Leiria estava também a cargo do administrador geral, havendo para além dele um juiz conservador, dois inspectores, um escrivão, um ajudante, um tesoureiro, um escriturário, um guarda-armazéns, um fiel dos armazéns, um mestre de fábrica, um patrão dos sáveis, um meirinho e um cabo das guardas do pinhal, dez guardas. Existiam igualmente capatazes, operários, trabalhadores e carreiros,

segundo a necessidade da Administração (cf. § 1 a 3, Capítulo I, Título II, Primeira, do Regulamento de 11 de Setembro de 1824, reproduzido em Portugal, 1912, pp. 4-39). Já os pinhais da Azambuja e Virtudes estavam sob a administração de um administrador, “... nomeado por Sua Magestade, por proposta do Administrador Geral ...” (§ 1, Capítulo III, Título II, Segunda, do Regulamento de 11 de Setembro de 1824, reproduzido em Portugal, 1912, pp. 4-39), um juiz conservador, um escrivão, um tesoureiro, um mestre de pinhais e dez guardas, bem como operários, trabalhadores e carreiros, segundo a necessidade desta Administração. Finalmente, a administração do Pinhal de Médos ficou a cargo de um administrador, havendo também um juiz conservador, um escrivão, um tesoureiro, um mestre de pinhal e dois guardas (§ 1, Capítulo I, Título II, Terceira, do Regulamento de 11 de Setembro de 1824, reproduzido em Portugal, 1912, pp. 4-39).

Note-se que, embora o regulamento de 11 de Setembro de 1824 seja exaustivo em relação à estrutura dos serviços e sua forma de funcionamento, a verdade é que pouco determina em relação ao sistema de exploração e cultura das matas, pelo “... que d’esta maneira, ficavam sujeitas à opinião pessoal do administrador geral ...” (Portugal, 1905b, p. 3). A única referência concretizada neste regulamento relativamente àquelas matérias é o parágrafo quinze do Capítulo II, onde é regulada a função do administrador geral que diz o seguinte: “O que sobre tudo importa he determinar o systema de córtes geraes, e regulares, tendo attenção ao que convém ao crescimento dos novos pinheiros, e ao estado em que se acha o Pinhal; e para este fim fará medir, e demarcar todo o Pinhal alto em diferentes talhões, para que sendo cortado hum em cada anno, com mais regularidade possa ser reproduzido, ou por nova sementeira geral, ou espontaneamente, se a natureza do terreno o permittir, deixando para esse effeito pinheiros de distancia em

distancia” (§ 15, Capítulo II, Título I, do Regulamento de 11 de Setembro de 1824, reproduzido em Portugal, 1912, pp. 4-39).

Durante a vigência do regulamento supra, até 7 de Abril de 1846, os trabalhos de arborização terão sido escassos, havendo apenas registo das sementeiras iniciadas em Pedrógão, em 1825. Assim, a missão principal deste organismo ao longo deste tempo foi ir alargando a jurisdição da Administração Central do Estado sobre área florestal outrora pertencente à Casa Real, ou a outras entidades como as instituições religiosas expropriadas pelo regime liberal⁶⁴. Assim, aquando da criação da Administração Geral das Matas, passaram a estar sob sua administração todas as matas que em 1820 estavam a cargo da Superintendência da Marinha, constituindo esta área florestal um total de 13.781,85 hectares (Portugal, 1905b, pp. 13-14). Os pinhais da Azambuja, Virtudes, e Médos que até 1824 pertenciam à Montaria-Mor foram também integrados na Administração Geral das Matas, pelo que, no ano em questão, esta administração tinha a seu cargo a gestão de 14.464,21 hectares de matas (Portugal, 1905b, pp. 13-14). Após 1834, são incorporadas na Administração Geral das Matas novas propriedades, “... outrora pertencentes à Real Coroa e às corporações religiosas extintas ...” (Rego, 2001, p. 29). Assim sendo, em 1835 assiste-se à incorporação das matas anteriormente pertencentes ao Mosteiro de Alcobaça, e do Pinhal de Ourém que pertencia à “... Serenissima Casa de Bragança” (Portugal, 1905b, p. 14). Neste ano, cerca de 1854,65 hectares terão sido colocados deste modo sob tutela da Administração Geral das Matas. No ano seguinte foram incorporados na jurisdição da Administração Geral mais 2.809,9 hectares de matas e pinhais pertencentes a diversas entidades, nomeadamente, ao convento de Avis, à Casa do Infantado, à Montaria-Mor e ao mosteiro de Santa Cruz de Coimbra, entre outros (Portugal, 1905b, p. 15). Em 1839, dois baldios públicos, cujas

⁶⁴ Ver Quadro 10, p. 100

áreas se desconhecem, foram também incorporados na Administração Geral das Matas, bem como uma mata pertencente anteriormente à Fazenda Nacional, sendo também desconhecida a área da mesma. Para além destas três matas, foram anexadas poucas mais propriedades, pelo que no total, nesse mesmo ano, e não considerando as matas cujas áreas se desconhecem, foram apenas incorporados 4,86 ha (Portugal, 1905b, p. 16)⁶⁵.

Entre 1840 e 1847 os registos apontam para uma reduzida actividade de incorporação de matas e pinhais na jurisdição da Administração Geral das Matas. Durante este período incorporaram-se apenas 625,47 hectares de matas e pinhais (Portugal, 1905b, p. 16)⁶⁶. Florestas adstritas a minas, anteriormente na posse da Intendência Geral das Minas e Metais, passaram também para a jurisdição deste organismo (Brower, 1995, p. 74).

No total, de 1824 até 1847 foram incorporados na jurisdição da Administração Geral das Matas, pelo menos, 5.291,88 ha⁶⁷, o que representa cerca de 37%⁶⁸ do valor inicial sob sua tutela. Daí que em 1847 tenha surgido a necessidade de uma reorganização deste organismo.

Há algumas considerações a fazer sobre este primeiro período de vida da instituição em causa. O motivo maior para a criação da Administração Geral das Matas, em 1824, foi a preocupação em melhorar a gestão das matas da Coroa, sendo expressamente afirmado que a sua missão seria a conservação, o aproveitamento e a expansão da área e da produção daquelas matas, atendendo sempre às regras “de córtes geraes, e regulares” e “ao que convém ao crescimento dos novos pinheiros, e ao estado

⁶⁵ Ver Quadro 10, p. 100

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ Calculado considerando os valores apresentados no Quadro 10 (p. 100) até ao ano de 1844.

⁶⁸ *Ibidem.*

em que se acha o Pinhal” (§ 15, Capítulo II, Título I, do Regulamento de 11 de Setembro de 1824, reproduzido em Portugal, 1912, pp. 4-39). A própria estrutura desse serviço reforça a ideia de que as suas actividades estavam exclusivamente direccionadas para as propriedades de entidades públicas, na medida em que se subdividia em função dos pinhais do domínio público sob a sua jurisdição, ou seja, o pinhal de Leiria, os pinhais da Azambuja e Virtudes e o dos Médos. Muito embora a área florestal sob gestão da Administração Geral das Matas tenha crescido durante todo este período, a expansão das suas actividades raramente abrangeu propriedades privadas, com duas excepções importantes:

- alguns terrenos baldios, mas que, nalguns casos, já estavam sob jurisdição de municípios;
- propriedades que o regime liberal retirou às corporações religiosas.

A nacionalização dos bens das ordens religiosas e sua posterior revenda a privados representa a perda, por parte da Administração Geral das Matas, de uma oportunidade histórica de alargar a sua jurisdição às áreas privadas, muito porque grande parte das propriedades das corporações religiosas acabaram por passar para as mãos dos grupos sociais em ascensão na altura (Mendes & Fernandes, 2007, p. 85). Mesmo algumas das propriedades que ficaram sob a jurisdição deste organismo acabaram por ser também alienadas mais tarde.

Note-se que neste período ainda não era dada grande relevância ao conhecimento técnico especializado. Com efeito, o alvará que regula a Administração Geral das Matas não determinava com precisão regras para o sistema de exploração e cultura das matas, que, tal como foi já atrás mencionado, “... ficavam sujeitas à opinião pessoal do administrador geral ...” (Portugal, 1905b, p. 3). Na condução destes serviços também não havia ainda a predominância de uma profissão, concretamente a de

engenheiro silvicultor, embora ao administrador geral fossem exigidos “.. conhecimentos praticos do que diz respeito aos bosques e arvoredos ...” (§ 1, Capítulo I, Título I, do Regulamento de 11 de Setembro de 1824, reproduzido em Portugal, 1912, pp. 4-39).

4.3.3. A reforma de 1847

Dadas as alterações verificadas na extensão da área florestal sob a jurisdição da Administração Geral das Matas, em 1847 este organismo é sujeito a uma reforma que contribuiu para desenvolver a importância das competências técnicas em silvicultura na sua direcção deste organismo que passa a ficar a cargo de engenheiros com formação florestal (Portugal, 1905b, p. 3; cf. também Brower, 1995, p. 71 e Rego, 2001, p. 29). Os antecedentes desta reforma terão estado na promulgação no ano anterior, a 7 de Abril de 1846, de um novo regulamento, posto provisoriamente em prática e definitivamente aprovado a 7 de Julho do ano seguinte. Como é referido no Diário do Governo desse ano, era importante “... substituir o Regulamento das mesmas mattas de vinte e quatro de Julho de mil oitocentos e vinte quatro, o qual além de defficiente em muitas das suas disposições em consequencia da incorporação, que desde então se tem effectuado de varias mattas, e pinhaes na respectiva Administração Geral, carecia em outras disposições ser reformado e desenvolvido ...” (Portugal, 1847, p. 1067).

O regulamento em questão não é considerado mais do que “... uma ampliação do anterior” (Portugal, 1905b, p. 3), dado que introduziu apenas pequenas modificações, na organização interna da Administração Geral das Matas. Esta ficou a constituir um “... ramo especial da administração publica, subordinado ao Ministerio da Marinha e Ultramar ...” (Portugal, 1905b, p. 3). Neste mesmo regulamento ficou determinado que

“... enquanto se não completasse o Código Florestal Português, a administração das matas se governaria por esse mesmo regulamento, tanto para as matas existentes como para aquelas que de futuro lhe pudessem ser incorporadas, dividindo em 19 administrações as 48 matas do Estado então existentes” (Portugal, 1905b, p. 3), sendo também reguladas “... as matas com usufruição particular, que podiam reverter para o Estado ...” (Portugal, 1905b, p. 3). Isto significa que uma das componentes desta reforma foi o acentuar da desconcentração na gestão das matas públicas, através da criação de mais administrações locais de maneira a gerir mais perto do terreno um território sob gestão pública que tinha vindo a aumentar e que se pretendia continuar a aumentar.

As atribuições da Administração Geral e dos seus funcionários são também reguladas neste decreto, onde fica determinado que cada administração deveria ser constituída por “... pessoal devidamente designado e sujeito ao administrador geral, havendo mais um thesoureiro-contador para arrecadação e transferencia das receitas dos cofres dos thesoureiros de cada administração, sua fiscalização e pagamento das despesas” (Portugal, 1905b, p. 3), sendo extinto o cargo de juiz fiscal ou do tombo e conservado o nome de couteiro para “... o guarda do pinhal de Camarido” (Portugal, 1905b, p. 3).

O novo regulamento introduz ainda alterações quanto à possibilidade de acesso ao cargo de administrador geral, pelo que o mesmo “... passou a poder recair em alguns lentes jubilados das faculdades de philosophia ou mathematica tanto da Universidade como das academias do reino, ou em algum official dos corpos da armada, engenharia ou artilharia” (Portugal, 1905b, p. 3), sendo que, tal como no regulamento anterior, toda a direcção técnica e administrativa ficaria a cargo daquele. É de notar que não é ainda referida aqui a necessidade de formação técnica específica em silvicultura para o cargo

de administrador geral, o que se justifica pelo facto de, na altura, não haver ainda formação em Portugal nesta área. Junto deste deveria funcionar um conselho, puramente consultivo, composto por um escrivão-secretário, um tesoureiro-contador e pelo administrador do Pinhal de Leiria, que reunia todas as quintas-feiras da primeira e terceira semanas de cada mês, e onde todos os assuntos do serviço geral de administração eram discutidos (Portugal, 1905b, p. 4). Eram ainda aqui estabelecidos os deveres dos funcionários de cada administração e o regulamento geral, aplicável a todas as matas, no que respeita às disposições penais e policiais, “... para a execução do qual era dada fé publica ao cabo de guardas e aos guardas” (Portugal, 1905b, p. 4).

Relativamente às regras de exploração e cultura das matas, este documento apresentava-se ainda mais genérico do que o decreto anterior, na medida em que apenas remetia para o administrador geral o cuidado de “... levar regularmente a efeito as sementeiras que todos os annos devem executar-se nas matas e cumprir as disposições tendentes a melhorar e multiplicar a sua arborização, a obter d’ellas a maior vantagem publica e empregar toda a sua dilligencia em aclimatar no país as arvores exoticas da *familia pinheiro*” (Portugal, 1905b, p. 4).

Este decreto vigorou até 1872. Contudo, no ano de 1852, dado “... muitas outras indústrias ...”, para além da indústria naval, exigirem a utilização das matérias-primas provindas das florestas, como as “... edificações públicas e particulares, os trabalhos das vias férreas, os móveis, os “veículos de todas as qualidades”, “as máquinas agrárias e fabris””(Rego, 2001, p. 30), a Administração Geral das Matas é transferida para o Ministério das Obras Públicas, ficando subordinada à Repartição de Agricultura, na Direcção do Comércio e da Indústria (Brouwer, 1995, p. 68; cf. também Rego, 2001, p. 30). Para esta alteração não deverá ter sido pormenor irrelevante o facto de, nesse ano, Fontes Pereira de Melo, que tinha sido administrador geral das matas, ter passado a

ocupar a pasta de Ministro das Obras Públicas. Assim sendo, a 30 de Agosto de 1852, as actividades da Administração Geral das Matas passam para a “... 3.^a secção da Repartição da Agricultura, na Direcção do Commercio, de Agricultura e Manufacturas, que por decreto de 30 de setembro do mesmo anno passou a chamar-se Direcção do Commercio e Industria” (Portugal, 1905b, p. 9), sendo esta 3.^a secção da Repartição da Agricultura denominada “Matas Nacionaes - Matas Particulares” (Portugal, 1905b, p. 9).

Convém notar, tal como é referido no “Anuario dos Serviços Florestaes (1902-1903)”, que muito embora à secção florestal tenha sido atribuída a designação acima mencionada, na realidade o Estado não levou a cabo, nem nessa altura, nem depois, qualquer actividade que incidisse sobre as matas particulares. De facto, como é relatado no referido anuário, “A denominação da secção florestal na Repartição de Agricultura – das matas do Estado – das matas dos particulares – poderia fazer crer que o Estado tinha ainda alguma interferencia sobre estas ultimas (...); porem nenhum facto ao nosso conhecimento confirmou tal supposição ou que alguma cousa se fizesse nesse sentido” (Portugal, 1905b, p. 4).

Em 5 de Setembro de 1859, é publicado um novo decreto, onde é determinado que os Serviços Florestais passem a fazer parte da 2.^a secção da Repartição da Agricultura, denominada “das Matas e Polícia Florestal”, designação que se conservou até 1886.

No que respeita ao pessoal deste organismo, o regulamento de 1847 previa, entre administradores e guardas florestais, um total de 92 funcionários (cf. Portugal, 1905b, pp. 32-39). Note-se que neste regulamento há uma maior preocupação com as competências técnicas do pessoal, tendo sido a direcção da administração das matas entregue a engenheiros com formação especializada. Assiste-se também neste período a

uma maior diferenciação e hierarquização do corpo técnico e operacional com a distinção entre silvicultor, regente silvícola e mestre florestal (cf. Portugal, 1905b, pp. 32-39). Este facto é indício de um desenvolvimento gradual das profissões técnicas florestais que eram inexistentes no início do século e da sua incorporação na administração pública florestal.

As novas áreas sob tutela da Administração Geral das Matas⁶⁹ foram aumentando durante este período, mas a baixo ritmo, ao mesmo tempo que aconteceram desanexações de património anteriormente sob a sua gestão. Isto significa que, embora a área florestal sob alçada deste organismo tenha aumentado até esta altura, com o início dos processos de desanexação de alguns terrenos e a venda dos “Bens Nacionais” perdeu-se uma oportunidade para concretizar o objectivo da florestação do país por intervenção directa do sector público (Mendes & Fernandes, 2007, p. 85). Entre 1847 e 1865 foram incorporadas algumas novas matas, mas numa extensão muito reduzida de apenas 184,63 hectares. Em 1849, pela portaria de 8 de Junho, expedida pelo Ministério da Fazenda, é mandado entregar à Vedoria da Casa Real o Pinhal de Valle Grande, “... por se reconhecer que esta propriedade sempre foi considerada como pertença do Real Palacio de Mafra” (Portugal, 1905b, p. 22). Em 1850, a portaria de 29 de Julho decreta a entrega da Mata de Madriz à Duquesa de Cadaval, a mando do Ministério da Marinha e Ultramar. Em 6 de Março de 1852 é vendido o Serrado de S. Jorge. Em 1853, por despacho do Ministério das Obras Públicas de 27 de Abril, a Mata de Margarça é entregue à Mitra de Coimbra (Portugal, 1905b, pág. 22).

⁶⁹ Ver Quadro 10, p. 100.

Quadro 3

TRABALHOS DE ARBORIZAÇÃO DE DUNAS⁷⁰

<i>Ano em que foram iniciados</i>	<i>Propriedade</i>	<i>Área (em ha)</i>
1850	Dunas do Pinhal de Leiria	1.159,00
1866-1867	Dunas dos Pinhais do Urso e Correntes	439,46
	Dunas do Pinhal de Pedrógão	339,98
1876-1877	Dunas de Cabedello	219,56
1881-1882	Dunas de Camarido	48,36
1883-1884	Dunas da Trafaria	35,60
1885-1886	Dunas da Caparica	38,80
1886-1887	Dunas de Vila Real de Santo António	33,80
1887-1888	Dunas da Costa de Lavos	86,00
	Dunas da Leirosa	141,20
	Dunas de Lis	179,00
1888-1889	Dunas de S. Jacinto	91,50
	Dunas da Gafanha	134,35
1889-1890	Dunas de Peniche	22,80

No que respeita à arborização realizada por intervenção directa dos Serviços Florestais, a primeira frente de trabalho foi a faixa de dunas do litoral sujeita a erosão. Depois de algumas tentativas de pouca duração realizadas no início do século por Andrada e Silva e já atrás referidas, o processo foi retomado no Pinhal de Leiria, em 1850. São também desta altura as sementeiras nos pinhais do Urso e Correntes e de Pedrógão, ambas iniciadas entre 1866-1867⁷¹, mas em pequena escala, “... pelas forças da receita das matas ...” (Portugal, 1905b, p. 13). De facto, nos doze anos que vão desde

⁷⁰ Valores referentes a trabalhos concluídos até 1896 (cf. Portugal, 1905b e Portugal, 1911).

⁷¹ Ver Quadro 3, p. 66.

1860 até 1870, em quatro anos económicos, os Serviços Florestais apresentaram défices e uma tendência negativa do saldo entre as receitas e as despesas⁷².

Sem possibilidades de aumentar significativamente as áreas sob gestão pública e sem fundos suficientes para financiar a sua arborização, a missão dos Serviços Florestais de promover a expansão da área florestal em Portugal por intervenção directa do Estado era impossível de concretizar. Um indício destas dificuldades dos Serviços Florestais em levar por diante este projecto foi o pedido de exoneração apresentado pelo Eng.º Barros Gomes em 1868. Este técnico reputado a quem os Serviços Florestais e o país muito devem estava decidido a abandonar a sua profissão por considerar não existirem condições que permitissem a “plena eficiência da actividade desenvolvida pelos engenheiros florestais” (Guimarães, 2006, p. 80). O seu pedido, porém, só foi atendido em 1882⁷³.

⁷² Ver Quadro 4, p. 68.

⁷³ Para mais detalhes, consultar Guimarães, 2006, pp. 79-84 e pp. 123-129.

Quadro 4

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE 1850 E 1860⁷⁴

Anos	Receita (em réis)	Despesa (em réis)	Saldo (em réis)
<i>Civis</i>			
1850	60.549\$703	21.460\$112	39.089\$591
1851	66.335\$798	20.887\$320	45.448\$478
1852	26.818\$958	17.920\$604	8.898\$854
1853	38.089\$675	20.059\$171	18.030\$504
1854	28.709\$727	22.985\$030	5.724\$697
1855	27.163\$651	28.317\$509	-1.153\$858
1856	32.364\$726	29.097\$928	3.266\$798
1857 (1º semestre)	5.355\$889	12.102\$218	- 6.746\$329
<i>Económicos</i>			
1857-1858	63.998\$646	43.149\$918	20.848\$728
1858-1859	55.215\$657	46.606\$514	8.609\$143
1859-1860	62.036\$137	60.010\$808	2.025\$329
1860-1861	46.780\$693	47.673\$218	-892\$525
1861-1862	55.962\$224	50.548\$689	5.413\$535
1862-1863	66.005\$252	68.351\$039	-2.345\$787
1863-1864	97.141\$302	91.843\$167	5.298\$135
1864-1865	74.227\$327	69.551\$215	4.676\$112
1865-1866	68.885\$375	69.768\$876	-883\$501
1866-1867	70.576\$115	72.056\$452	-1.480\$337
1867-1868	56.024\$258	49.557\$832	6.466\$426
1868-1869	41.655\$652	40.168\$714	1.486\$938
1869-1870	47.035\$574	42.624\$111	4.411\$463
1870-1871	56.226\$391	44.472\$502	11.753\$889
1871-1872	46.715\$606	44.853\$440	1.862\$166

⁷⁴ Quadro baseado em tabela apresentada em Portugal (1905b, p. 62).

Convém notar que durante todo o período em que vigorou esta reforma os apelos dos que reclamavam a importância de promover a riqueza florestal do país não cessaram. No jornal “O Archivo Rural” de 1858 descobrem-se artigos vários dedicados à relevância da arborização, nomeadamente nas bermas das estradas públicas, tendo como objectivo, entre outras coisas, um efeito de demonstração em relação aos proprietários privados: “Demonstrar as vantagens de plantações nas bordas das estradas, seria ocioso em outro paiz, não direi mais adiantado, porem menos desleixado do que o nosso. (...) em Portugal é ainda necessario proclamar em voz alta a conveniencia de certos melhoramentos ...”, afirma Moraes Soares (1858a, pp. 29-30), acrescentando que se o Governo tivesse o “... cuidado em plantar e tratar as arvores das estradas segundo os preceitos da silvicultura, os (...) particulares teriam á porta bons exemplos a imitar” (1858a, p. 30). Na argumentação da necessidade da arborização são também invocadas razões de natureza ambiental, tais como a contribuição das florestas para a regulação do clima. É isso que refere Moraes Soares (1858b), num outro artigo do mesmo jornal: “É indubitavel a necessidade da plantação de arvoredos. Todas a reconhecem, porem, ninguem, na parte que lhe toca, trata de remediar o mal. Portugal está tão doentio como nunca se viu. Entre outras causas, a falta de arvoredo concorre para a insalubridade do clima. Outras que não fossem as vantagens dos arvoredos, bastava esta para todos resolvermos (...) cuidar seriamente as plantações” (1858b, p. 60), concluindo que seria indispensável a promulgação de uma lei que estabelecesse “... uma serie de providencias tendentes a promover em ponto grande a sylvicultura” (1858b, p. 61).

O Relatório sobre a Arborização Geral do País de 1868 vem reforçar a ideia da importância da arborização e do papel do Governo na consecução deste objectivo quando afirma: “As vantagens que derivam da plantação de arvoredo em larga escala, aproveitando para isso extensas regiões, que á primeira vista, por algumas pessoas,

seriam julgadas estereis, ou salvando por esse meio de inevitavel ruina os mais bellos tractos do solo agricultado, estão no animo de toda a gente esclarecida ...” (Portugal, 1868, p. 14), sendo “... certo que o actual modo de tratar os terrenos (...), prejudicando essencialmente a riqueza publica (...) reclama a intervenção do governo para que possam adoptar-se as disposições aconselhadas pela sciencia ...” (Portugal, 1868, p. 91). Na década de 70, antes da reforma dos Serviços Florestais de 1872, os especialistas continuaram a insistir “... no proposito de demonstrar a utilidade e necessidade da arborização em grande escala (...) [que] convenientemente feita nas encostas e cumes dos montes, e mesmo nas planicies mais inclinadas, torna-se uma necessidade urgente para o melhoramento da agricultura e da saude publica” (Azevedo, 1871, p. 99), sendo que os “... exemplos eloquentes e as opiniões que temos apresentado dos homens eruditos e competentes, n’esta materia, são mais que suficientes para produzir em todos o convencimento da utilidade da conservação das nossas poucas e desbaratadas mattas e do seu plantio na maxima escala” (Moller, 1871, p. 207). Reclamava-se, assim, a necessidade da arborização do país como condição de desenvolvimento e de crescimento económico, persistindo esta ideia ao longo de todo o século XIX: “... a necessidade urgente da arborização do nosso paiz e o quanto elle se presta á cultura de mattas fertilissimas, que poderiam ser uma das principaes fontes da nossa riqueza publica” , afirma Adolpho F. Moller (1871, p. 203) no “Jornal de Horticultura Pratica” de 1871.

O que resta de relevante a assinalar neste período é que se começa a evidenciar a necessidade e a importância do conhecimento técnico silvícola para a direcção dos Serviços Florestais organizados internamente como uma estrutura hierárquica no quadro da Administração Pública Central. A missão desta burocracia continuou, porém, a estar

restringida à gestão das matas do Estado ou sob intervenção pública directa. Mesmo após a transferência da Administração Geral das Matas para o Ministério das Obras Públicas e a sua integração na secção, da Repartição da Agricultura dita das “Matas Nacionaes - Matas Particulares”, e apesar da designação desta secção, o que é um facto é que o Estado não concretizou, nesta altura, qualquer actividade digna de nota com incidência no fomento florestal na propriedade privada.

No que concerne à presença de um sentido de identidade e de missão, ou “*esprit de corps*”, característico das burocracias, não há evidência de que este já existisse nesta época. Assim sendo, deve ter sido após este período que esse fenómeno se desenvolveu, conjuntamente com a admissão de engenheiros silvicultores para os lugares de direcção do organismo. Efectivamente, até pelo menos 1864, a profissão dos técnicos superiores florestais era praticamente inexistente, na medida em que eram também inexistentes em Portugal instituições de ensino superior e de investigação florestal (Mendes & Fernandes, 2007, p. 87). Em 1864 é criado o primeiro curso superior florestal do país, no Instituto Geral de Agricultura em Lisboa, sendo que nas primeiras décadas da sua vida foi reduzido o número de engenheiros silvicultores que aí se formaram (Mendes & Fernandes, 2007, pp. 87-88). O destino principal ou quase exclusivo destes engenheiros foi o emprego nos Serviços Florestais. Havia, pois, uma “forte ligação entre formação técnica florestal e a administração pública florestal” (Mendes & Fernandes, 2007, p. 88), o que terá contribuído para a criação de um forte sentido de identidade e de missão entre engenheiros silvicultores dos Serviços Florestais. Note-se que durante mais de um século, até ao lançamento doutro curso de engenharia florestal, em 1979, no Instituto Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro (depois Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro) (Mendes & Fernandes, 2007, p. 88), todos os engenheiros silvicultores formados em Portugal provinham da mesma escola. Quando eram da mesma geração

era grande a probabilidade de terem sido colegas de curso e, por isso, de se conhecerem bem uns aos outros.

4.2.4. Da reforma de 11 de Maio de 1872 até à extinção da Administração Geral das Matas

Com as suas disposições regulamentares aprovadas pela portaria de 22 de Junho, a reforma de 1872, embora conservando o cargo de Administrador Geral das Matas e suas atribuições, vem reconhecer que os serviços técnicos deveriam ser desempenhados por pessoal habilitado, procedendo, assim, à separação do corpo administrativo relativamente ao corpo técnico (Portugal, 1905b, pp. 4–5; cf. também Rego, 2001, p. 31). Ficou, pois, “... revogado o regulamento de 7 de julho de 1847 e mais legislação em contrário” (Portugal, 1872a, p. 764). O país foi, então, dividido em três circunscrições florestais - norte, centro e sul – que resultaram da agregação das 19 administrações criadas aquando da reforma de 1847. Os serviços técnicos de cada circunscrição passaram a estar a cargo de três engenheiros silvicultores, um para cada circunscrição, apoiados por um amanuense. No que respeita à polícia florestal, foram mantidos “... os preceitos da reforma anterior” (Portugal, 1905b, p. 5).

Todos os lugares de administradores e tesoureiros das 19 administrações foram extintos, sendo apenas conservada a função de administrador do Pinhal de Leiria, pelo que todo o trabalho de escrituração das matas passou a estar concentrado na secretaria da Administração Geral das Matas sediada na Marinha Grande, onde havia ainda um secretário e um tesoureiro (Portugal, 1905b, p. 5). Estabeleceu, também, “conferencias de serviço tecnico e administrativo, em substituição do conselho estabelecido pela reforma de 1847, ás quaes concorriam para a parte technica os chefes de divisão e para a

administrativa os empregados que o administrador geral designasse” (Portugal, 1905b, p. 5), sendo que a convocação destas reuniões “pertencia ao administrador geral quando o tivesse por conveniente” (Portugal, 1905b, p. 5).

Neste regulamento é determinado o ordenamento das matas, através de projectos (Portugal, 1905b, p. 5; cf. também Brouwer, 1995, p. 68) que deveriam ser discutidos nas conferências acima referidas, planos que seriam posteriormente entregues ao administrador geral “... para serem submettidos, com o seu parecer, á aprovação da Direcção Geral do Commercio e Industria” (Portugal, 1905b, p. 5). Alguns trabalhos começaram, então, a ser efectuados nesse sentido, nomeadamente para as matas do sul e do pinhal de Leiria, ambos pelo Engenheiro Florestal Bernardino Barros Gomes.

Ficou ainda determinada a elaboração da carta silvícola do país e o estudo da fauna e flora florestais, trabalhos a serem executados em cada circunscricção florestal pelo engenheiro silvicultor responsável pela mesma. Desse inventário deveria constar a indicação dos terrenos públicos, pertencentes ao Estado, municípios, paróquias e corporações, “... que estivessem nas circunstancias de ser arborizados por utilidade publica” (Portugal, 1905b, p. 5). Esta disposição é da maior relevância, dado tratar-se de um dos primeiros passos preparatórios da intervenção estatal sobre os baldios que haveria de ter o seu pleno desenvolvimento no século seguinte, com o Plano de Povoamento Florestal.

Este regulamento não entra ainda na questão dos modos de acesso do Estado à gestão desses terrenos municipais, paroquiais ou baldios. Contudo, a portaria de 25 de Novembro de 1878, assinada pelo Ministro das Obras Públicas Lourenço Antonio de Carvalho, vem nomear uma comissão com o fim de rever as leis florestais e organizar um sistema de providências “... que constituíssem o direito de propriedade florestal e estabelecessem medidas efficazes de protecção ao arvoredo” (Portugal, 1905b, p. 12).

Essa comissão era constituída pelos “... lentes da faculdade de direito ...” (Portugal, 1905b, p. 5) Dr. Joaquim José Paes da Silva Junior e Antonio de Assis Teixeira de Magalhães, Dr. Julio Henriques, botânico da Universidade, e pelos engenheiros Adolfo Loureiro, director das obras do Mondego e barra da Figueira, e Bernardino de Barros Gomes, chefe da divisão florestal do sul. Porém, “Esta commissão, por motivos certamente alheios á sua vontade, não pôde concluir os seus trabalhos” (Portugal, 1905b, p. 12).

Na sequência da reforma de 1872 começaram a surgir e a agravar-se divergências entre os serviços administrativos e os serviços técnicos. Para resolver este problema, em 14 de Julho de 1881, foi publicado um decreto determinando a transferência da secretaria da Marinha Grande para a 2.^a Secção da Repartição de Agricultura, em Lisboa, sendo extinto o cargo de Administrador Geral e mantendo-se unicamente a Tesouraria Geral das Matas, na Marinha Grande. Em consequência, esta instituição perdeu autonomia administrativa, passando “... a estar directamente subordinada à Direcção Geral do Commercio e Industria” (Portugal, 1905b, p. 6), sob a dependência da “Repartição de Instrucção Agricola e Matas”, mantendo-se assim até 1892 (Portugal, 1905b, p. 9).

Quadro 5

QUADRO DE PESSOAL DOS SERVIÇOS FLORESTAIS, DE ACORDO COM AS REFORMAS DESTE ORGANISMO (DE 1872 A 1900)⁷⁵

Categoria	Ano da reforma					
	1872	(1881) ⁷⁶	1886	1891	1892	1899
Silvicultor	3	(5)	10	6	9	15
Regente Florestal	n.d.	(n.d.)	19 ⁷⁷	13	n.d.	9
Mestre Florestal	1	(n.d.)	14 ⁷⁸	12	n.d.	n.d.
Guarda Florestal	37	(n.d.)	112 ⁷⁹	92	n.d.	n.d.
Viveirista	n.d.	(n.d.)	2	1	n.d.	n.d.

n.d. – valor não disponível.

Na sequência da reorganização dos Serviços Florestais em 1872, foram nomeados quatro engenheiros silvicultores para os quadros de pessoal, a saber⁸⁰:

- Pedro Roberto da Cunha e Silva, pelo decreto de 22 de Junho de 1872, sendo que desde 1870 já exercia interinamente este cargo;
- João Maria de Magalhães, também nomeado pelo decreto de 22 de Junho de 1872;
- Bernardino Barros Gomes, nomeado pelo mesmo decreto, mas exonerado a seu pedido em 11 de Outubro de 1882, tendo

⁷⁵ Quadro baseado em informação disponível em Portugal (1905b).

⁷⁶ Aparece entre parênteses porque 1881 é o ano da extinção da Administração Geral das Matas, que, contudo, não é considerado um ano de reforma.

⁷⁷ Oito nomeados para as serras do Gerês e da Estrela.

⁷⁸ Seis nomeados para as serras do Gerês e da Estrela.

⁷⁹ Vinte e seis nomeados para as serras do Gerês e da Estrela.

⁸⁰ Ver Quadro 5, p. 75.

imediatamente sido substituído por Carlos Augusto de Sousa Pimentel, na mesma data, mas nomeado para os quadros apenas em 1885, pelo decreto de 25 de Fevereiro.

Após o decreto de 1881, cinco silvicultores sub-chefes de divisão são nomeados para os quadros, dois dos quais em substituição doutros que tinham sido exonerados (Portugal, 1905b, p. 24). Entretanto, foram também feitas nomeações para os quadros de mestres (Portugal, 1905b, pp. 32-33) e de guardas florestais (Portugal, 1905b, p. 30).

No que respeita à área sob a alçada dos Serviços Florestais, os registos (Portugal, 1905b, pp. 19-20) não apontam para o crescimento da mesma, pelo menos até 1887⁸¹. Ter-se-á, mesmo, passado o contrário, com a alienação, nas vésperas da terceira reforma dos serviços, a 22 de Dezembro de 1885, da Mata do Sernache do Bomjardim, entregue ao “Collegio das Missões Ultramarinas” (Portugal, 1905b, p. 22).

Entre 1876 e 1886 foram iniciados quatro projectos de arborização de dunas do litoral (Portugal, 1905b, p. 20):

- as dunas do Cabedelo, entre 1876 e 1877;
- as dunas do Camarido, entre 1881 e 1882;
- as dunas da Trafaria entre 1883 e 1884;
- as dunas da Caparica entre 1885 e 1886.

Foi, portanto, a partir desta altura que foi dada maior importância à arborização das dunas do litoral, havendo registos nas contas da gerência dos serviços florestais de suprimentos destinados àqueles trabalhos que continuaram a ser dotados “... com verbas relativamente importantes até 1891” (Portugal, 1905b, p. 13). Foi, também, a partir desta data, com a intensificação destes trabalhos, que os Serviços Florestais passaram a

⁸¹ Ver Quadro 10. p. 100.

apresentar com maior regularidade défices orçamentais⁸² que atingiram o seu valor mais elevado no ano económico de 1878-1879, no montante de 19.607\$402 réis.

Quadro 6

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE 1872 E 1886⁸³

Anos Económicos	Receita (em réis)	Despesa (em réis)	Saldo (em réis)
1872-1873	42.759\$935	39.631\$993	3.127\$942
1873-1874	44.838\$993	33.728\$480	11.110\$513
1874-1875	38.723\$637	35.399\$797	3.323\$840
1875-1876	44.864\$495	39.108\$056	5.756\$439
1876-1877	44.718\$771	38.869\$974	5.848\$797
1877-1878	46.070\$227	37.241\$434	8.828\$793
1878-1879	34.165\$352	53.772\$754	-19.607\$402
1879-1880	43.924\$695	49.296\$130	-5.371\$435
1880-1881	62.023\$327	49.805\$902	12.217\$425
1881-1882	36.848\$349	48.467\$786	-11.619\$437
1882-1883	39.658\$799	41.118\$710	-1.459\$911
1883-1884	50.921\$752	44.294\$965	6.626\$787
1884-1885	39.228\$402	53.719\$026	-14.490\$624
1885-1886	49.214\$997	52.317\$069	-3.102\$072

Entretanto, aqueles que antes da reforma de 1872 reclamavam a importância da arborização do país, continuaram a fazê-lo após esta. De facto, Moller (1872b) volta a frisar a urgência do assunto no “Jornal de Horticultura Pratica”, em 1872: “A arborização do paiz é assumpto de larga meditação para todos os nossos homens de

⁸² Ver Quadro 6, p. 77.

⁸³ Baseado em quadro apresentado em Portugal (1905b, pp. 62-63).

estado, que sinceramente se interessem pelo desenvolvimento da agricultura, da industria e da hygiene;...” (1872b, p. 8). O reconhecido silvicultor C. A. Sousa de Pimentel (1874) também advoga no mesmo sentido n’ “O Archivo Rural” invocando a complementaridade entre o desenvolvimento florestal e o desenvolvimento agrícola: “A arborização traria ao paiz incalculavel riqueza, porque ao mesmo tempo que aproveitaria muito terreno arido e improprio para outras culturas, teria tambem consideravel e util influencia sobre a planicie e os campos agricultados” (1874, p. 546).

Os mesmos entendidos acreditavam que ainda havia em Portugal um relativo atraso na Administração Pública florestal, revelando que “Este importante ramo do serviço publico acha-se entre nós muito descurado. (...) parece incrivel, que quando nos mais paizes este assumpto occupa seriamente a attenção dos homens d’estado, os nossos governos não tenham dado até hoje providencias de maior vulto ácerca de um objecto que prende tão directamente com a salubridade e riqueza do paiz” (Moller, 1872a, p. 27). Um dos aspectos desta “pouca atenção” dedicada pelos poderes públicos à gestão florestal era o da insuficiência de quadros técnicos qualificados na condução da Administração Pública florestal. A reforma de 1872 marca o ponto de viragem desta situação. De facto, nas palavras de Maria Carlos Radich (1996), a “característica original” desta reforma foi a separação das componentes administrativa e técnica nos serviços do Estado, sendo valorizada a segunda delas (1996, p. 73), pelo que a “... parte técnica toma grande incremento e projectos de ordenamento são mandados executar ...” (Mendes de Almeida citado por Alves, 1994, p. 52).

Com esta reforma desenvolvem-se as condições para substituir as técnicas de arborização por simples aproveitamento da regeneração natural por outras mais “racionais”, como sejam a sementeira ou a plantação. É isso que diz Pimentel (1874):

“... na actualidade (...) já não é vantajosamente possível a continuação d’este [regeneração natural] modo de explorar. É pois necessario substituil-o por outro mais racional, cuja superioridade tenha sido demonstrada por uma bem entendida experiencia” (1874, p. 548)

E continua, afirmando:

“...é preciso conservar, aproveitar utilmente o arvoredo que já existe e promover a criação de novas mattas, empregando não os meios selvagens que a rotina ignorante tem applicado, mas os que derivam do estudo da vida das plantas e da economia florestal. Aproveitando as experiencias e as conclusões praticas de outros paizes, onde a sylvicultura é uma sciencia rica e engrandecida, estudando todas as graduações dos melhoramentos florestais e as circumstancias que os produziram, podemos chegar sem tentativas e com segurança ao melhor resultado” (1874, p. 575).

Foi, assim, com a reforma de 1872 que os serviços de gestão florestal passaram a ser desempenhados por pessoal com formação técnica em silvicultura, havendo, a partir desta data, uma separação clara entre o corpo administrativo e o corpo de técnicos silvicultores (Portugal, 1905b, pp. 4–5; cf. também Rego, 2001, p. 31). Nessa altura a organização territorial dos serviços passou a consistir em três “divisões” florestais - norte, centro e sul - ficando os respectivos serviços técnicos a cargo de engenheiros silvicultores. A evolução no sentido do domínio da profissão de engenheiro silvicultor e da atenção dada ao conhecimento técnico especializado tornam-se cada vez mais

evidentes. Um sinal disso é o preceito contido no regulamento desta reforma determinando que o ordenamento das matas seja feito com base em projectos.

A separação entre funções administrativas e técnicas e os conflitos entre “administrativos” e “florestais” podem ser o indício de um entendimento da gestão florestal que foi caminhando no sentido de se centrar em considerações de ordem técnica silvícola, sem ter em devida a sua articulação com considerações de natureza socio-económica. O ensino superior florestal também não contribuía para contrariar esta tendência uma vez que “as ciências sociais, incluindo a Economia, a Gestão e a Política Florestal, têm ocupado uma parte muito diminuta” nos seus planos de curso (Mendes & Fernandes, 2007, p. 88). Uma consequência desta situação é os engenheiros silvicultores e os organismos sob a sua direcção sentirem-se mais à vontade na gestão de florestas do domínio público, ou geridas como se fossem do domínio público para a qual as competências de técnica silvícola bastam, não precisando de tudo o mais que é necessário quando de trata de lidar com uma propriedade florestal que é privada e fragmentada.

Se a reforma de 1872 veio, por um lado, estabelecer a distinção entre o corpo técnico e o corpo administrativo, por outro lado foi precisamente esta separação e os conflitos entre estas duas partes que daí resultaram aquilo que motivou a extinção da Administração Geral das Matas, em 1881. Esta extinção constitui um marco importante na história da política florestal em Portugal porque foi aproveitada para reestruturar os Serviços Florestais no sentido de alargar a sua jurisdição aos baldios serranos. Maria Carlos Radich e A. A. Monteiro Alves (2001) descrevem esta mudança do seguinte modo:

“As reestruturações e mais modificações sofridas pela administração pública das florestas não tiveram todas a mesma envergadura e semelhante alcance. A. A. Monteiro Alves e N. Devy-Vareta salientaram já a importância e o sentido da extinção da Administração Geral das Matas e imediata reorganização dos Serviços Florestais: a orientação do Estado inflectia-se nesse momento. Às funções praticamente exclusivas de gerir melhor ou pior as matas nacionais e de legislar a propósito de matas constituídas ou a constituir, juntava-se na década de oitenta o intuito estatal de dar início à sua própria acção em prol da arborização, muito especialmente nas serras. O Estado quebrava assim a sua sujeição ao espaço confinado de que era proprietário, dispondo-se a alastrar a sua acção directa pelo território do país.” (2001, p. 96)

Esta reforma também reforçou o poder de direcção dos engenheiros silvicultores sobre os Serviços Florestais.

4.2.5. As reformas de 28 de Julho e de 25 de Novembro de 1886

As reformas de 1886 vieram completar o processo de extinção da Administração Geral das Matas⁸⁴, decretado em 1881, ao suprimirem os serviços de tesouraria das matas que ainda restavam da antiga administração. Com esta medida perdeu-se o pouco que ainda restava de alguma autonomia financeira deste serviço, passando, assim, as receitas e despesas das matas públicas a ficar totalmente integradas nas regras gerais da contabilidade pública e na gestão do Orçamento de Estado. A partir deste momento as

⁸⁴ “Se para a remodelação d’estes serviços se cria uma repartição especial destinada á instrucção agricola e aos assumptos relativos ás mattas, extingue-se, em compensação, a administração geral das mattas...” sendo “... igualmente extinto o logar de administrador geral das mattas actualmente vago” (Portugal, 1886a, pp. 2038 e 2042).

vendas e execução dos trabalhos de cultura “... em tempo competente... ” (Portugal, 1905b, p. 6) ficariam dificultados, devido à dependência “... das verbas orçamentais anualmente votadas (...), quando até então as matas viviam das suas receitas, sendo a aplicação d’estas, mediante certos preceitos, da unica responsabilidade do administrador geral, como era a execução de todos os serviços” (Portugal, 1905b, p. 6). Há aqui, portanto, a consumação de uma alteração estrutural relevante, resultante, muito provavelmente, do enfraquecimento da “*policy network*” relacionada com o sector florestal (a profissão de engenheiros silvicultores, os Serviços Florestais, os intelectuais com posições escritas sobre questões florestais e os decisores políticos que estavam em sintonia com estes agentes), uma vez que a sua gestão, pelo menos no que às matas públicas diz respeito, perde muita autonomia, não só administrativa como também financeira. Eventualmente a conjuntura económica da época⁸⁵, que terá agravado o défice das finanças públicas, será o factor explicativo desta circunstância.

O modelo organização territorial dos serviços instituído em 1872 foi mantido com a reforma de 28 de Julho de 1886, residindo a diferença apenas no nome atribuído às divisões florestais, que passaram a chamar-se “circunscrições”⁸⁶. Com esta reforma foi também confirmada a nomeação de três engenheiros silvicultores chefes e de três subalternos. Foi, ainda, criado o lugar de chefe de serviço do Pinhal de Leiria, em substituição do administrador geral, e o de chefe de serviço da mata do Buçaco, “... constituindo esta uma administração especial imediatamente subordinada à Direcção Geral da Agricultura, devendo ser regulada nos termos do artigo 50.º do decreto com força de lei de 28 de julho de 1886 por diploma especial que nunca foi elaborado” (Portugal, 1905b, p. 6). Foi, também, estabelecido o quadro do pessoal florestal subalterno, passando os cabos de guarda ou mestres a denominar-se “regentes”.

⁸⁵ Para mais detalhes, consultar Valério & Mata (2003, pp. 162-165).

⁸⁶ Ver Figura 3, p. 83.

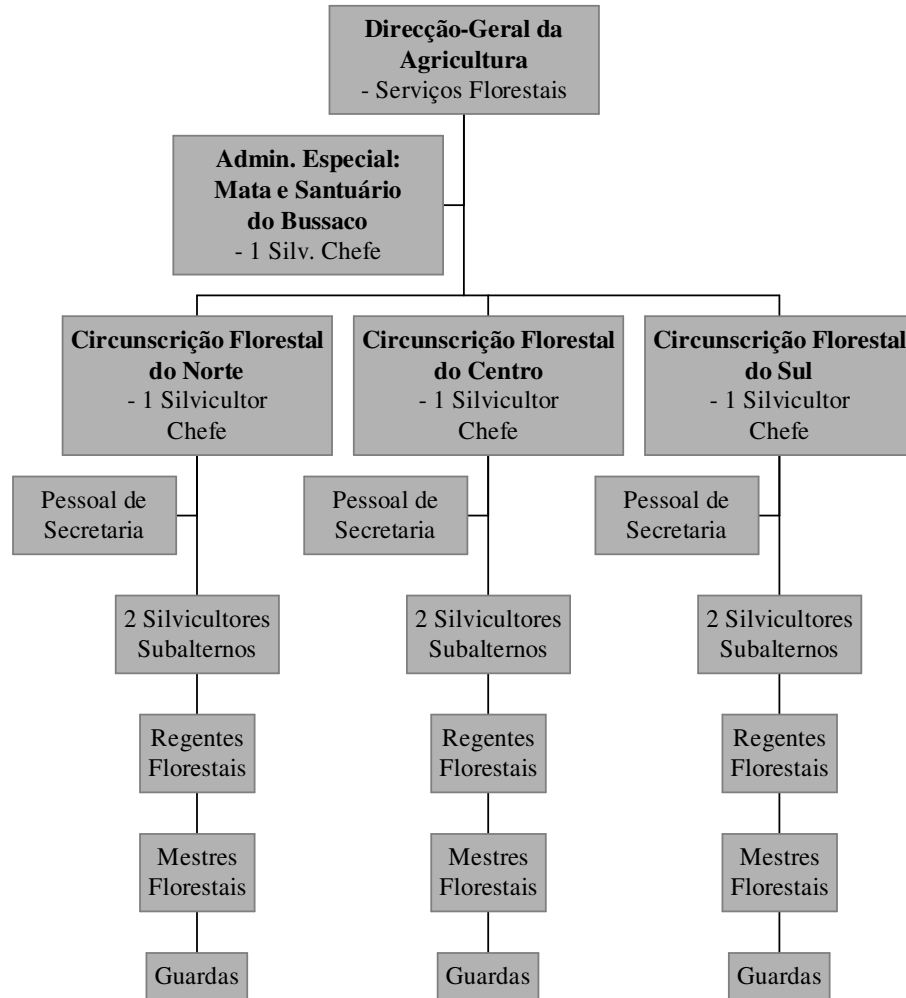


Figura 3 - Estrutura dos Serviços Florestais após a reforma de 1886

Os serviços de cada circunscrição ficavam, assim, a cargo de um silvicultor chefe, sob ordens de quem estariam dois silvicultores subalternos, bem como “o serviços interno das circumscripções florestaes (...) desempenhado pelo pessoal de secretaria, e o externo pelos regentes, mestres e guardas” (Art. 8.º, Portugal, 1886b, p. 7).

No Plano de Organização dos Serviços Florestais, publicado a 25 de Novembro de 1886, foram estabelecidas as novas bases do regime florestal, definidas as regras gerais, obrigações e atribuições do pessoal, estabelecidas as normas para a cobrança e fiscalização das receitas e regulamentada a polícia e vigilância das matas (cf. Portugal, 1886b). Destaca-se deste regulamento o facto do serviço técnico e administrativo ficar de novo a cargo dos engenheiros silvicultores, que deveriam administrar as suas circunscrições, sob a superintendência da Direcção Geral da Agricultura, sendo mantido o cargo de amanuense junto de cada um deles, para o serviço de escrituração da respectiva circunscrição. A razão muito provável desta medida poderá ter sido o evitar dos conflitos ocorridos no passado entre “florestais” e “administrativos”. É de notar que, com esta reforma na organização hierárquica dos serviços florestais, passam a ser os “florestais” a comandar não só a área das operações silvícolas, como também a área administrativa. Uma provável consequência deste modo de organização é o acentuar do predomínio de critérios de natureza puramente silvícola na política e na gestão florestal.

É de evidenciar também o que se preceituava nos artigos 3.º a 5.º do mesmo decreto, quanto à arborização e possibilidade de expropriação para este efeito. Concretamente, estabelece-se que se deveria proceder a “Estudos attinentes a adaptar ao regimen florestal os terrenos do estado, ou aquelles que para esse fim hajam ser adquiridos, em harmonia com o preceituado no presente decreto” (§1.º do artigo 3.º, Portugal, 1886b, p. 6), deveriam ser “... sucessiva e parcialmente submettidas ao regimen florestal, (...), os terrenos incultos das cumiadas e encostas dos montes, as areias soltas e dunas do litoral, e quaesquer outros terrenos cujo povoamento se torne necessario aos interesses do paiz ...” (artigo 4.º, Portugal, 1886b, p. 6), e que “A aquisição dos terrenos a que se refere o artigo 4.º, quando não pertençam ao estado, será feita por meio de expropriação por utilidade publica, segundo os preceitos legaes”

(artigo 5.º, Portugal, 1886b, p. 6). Os proprietários privados que pretendessem escapar a esta expropriação tinham que realizar os trabalhos de arborização por sua conta, tendo como incentivo por parte do Estado o fornecimento de sementes e a cedência de algum pessoal para ajudar nesses trabalhos. Esta visão de que a arborização do país se poderia fazer por intervenção directa do Estado, através dos Serviços Florestais, recorrendo à expropriação da propriedade privada, ou a frágeis incentivos em natureza aos proprietário privados revela uma enorme falta de conhecimento e de sensibilidade em relação aos factores socio-económicos que devem ser tidos em conta nas políticas públicas relativas à floresta privada. Estava implícita nesta orientação, como condição para a sua exequibilidade, um regime político autoritário e finanças públicas capazes de realizar as expropriações pretendidas. Este modo de fazer política florestal revela um estreitamento da “*network*” de agentes envolvidos no processo, dado que as decisões e execução das mesmas são concentradas no Estado, que chama, assim, completamente a si o projecto de florestação do país. Como era de esperar, trata-se de uma política que não era exequível e que teve que ser abandonada rapidamente, sendo substituída por outras formas menos irrealistas e mais limitadas de intervenção directa do Estado, como veremos mais adiante.

No artigo 7.º ficou ainda estabelecida a possibilidade de venda de matas do Estado “... cuja area seja inferior a 100 hectares e cuja conservação no dominio publico não se torne necessaria para o bom regimen florestal” (Portugal, 1886b, p. 7). Esta disposição revela uma outra característica da orientação da política florestal que se estava a afirmar nesta altura e que perdurou até hoje: a da prioridade à gestão de espaços florestais de grande dimensão. De facto, como afirmam Fernando Oliveira Baptista e Ricardo Terra Santos (2005), a silvicultura do século XIX era “... uma silvicultura focada na grande dimensão, como horizonte e objecto da sua acção. Nunca

o pequeno retalho de terra” (2005, pp. 9-10). Esta forma de pensar não se aplicava apenas à propriedade pública, mas também, e principalmente, à propriedade privada. (cf. Baptista & Santos, 2005, p. 21). Esta concepção ficaria consagrada mais tarde no parágrafo 5.º do art. 39.º do decreto de 11 de Julho de 1905 (cf. Portugal, 1905a e Portugal, 1905c) que instituiu uma isenção da contribuição predial durante 20 anos, mas só para os proprietários que arborizassem áreas de, pelo menos, 1 hectare.

Do estabelecido nestes artigos resultou, assim, a venda de algumas matas dispersas e a aquisição de outras⁸⁷. No entanto, a principal ampliação no património florestal do Estado foi a cessão gratuita de 7.000 hectares e de 7.118 hectares de terrenos incultos, na Serra da Estrela e na Serra do Gerês, respectivamente (Portugal, 1905b, p. 7). Esta incorporação merece alguns comentários adicionais por ser relevante a vários títulos. Primeiro porque 14.115 ha é um acréscimo muito significativo da floresta de domínio público, quando comparado com a dimensão que esta tinha tido até então. Depois porque, sendo esta incorporação feita a título “gratuito”, isto revela que a arborização por intervenção directa do Estado dificilmente poderia avançar a não ser através do acesso não oneroso do Estado à gestão dos terrenos a arborizar. Finalmente, a localização destes terrenos serranos é também da maior relevância, uma vez que se situam-se uns nas terras altas do Minho e outros nas terras altas das Beiras, onde o Estado Central esteve ausente até então em termos de propriedade florestal (Radich & Alves, 2001, p. 97). Assim sendo, ao estabelecerem bases fortes no Gerês e na Serra da Estrela, os Serviços Florestais criaram raízes para partirem daí, mais tarde, para a arborização doutros baldios serranos de acordo com um plano geral “que previa a arborização de perto de 300.000 hectares nos sistemas montanhosos transmontano, beirense e transtagano” (Radich & Alves, 2001, p. 98).

⁸⁷ Ver Quadro 10, p. 100.

Para além destes baldios são ainda colocadas sob a jurisdição dos Serviços Florestais, pelo decreto de 10 de Novembro de 1887, propriedades particulares expropriadas por utilidade pública para alargamento da mata do Buçaco e 300 hectares do pinhal do Concelho também por expropriação por utilidade pública. Contudo, durante o período de 1886 e 1891, procedeu-se à desanexação e venda de algumas propriedades, pelo que a área total sob o controlo dos Serviços Florestais terá sofrido uma diminuição (Portugal, 1905b, pp. 21-22).

Dois anos passados sobre esta reforma, são publicados, em 1888 dois decretos, um em 13 de Dezembro e outro em 27 de Dezembro, aprovando os regulamentos provisórios dos serviços florestais nas Serras do Gerês e da Estrela. Nestes regulamentos procura-se conservar as regalias de uso dos espaços silvestres de que até aí desfrutavam as populações locais, mas são-lhes impostas novas restrições a fim de evitar que prejudicassem os trabalhos de arborização e gestão florestal em curso, ou a levar a cabo pelos Serviços Florestais (artigos 3.º e 4.º do decreto de 13 de Dezembro de 1888 – cf. Portugal, 1905b, p. 7 - e artigos 3.º e 4.º do decreto de 27 de Dezembro de 1888 – cf. Portugal, 1905b, pp. 44-46). Este é um facto relevante dado que, com este tipo de regulamentação, o que estava em germinação era o protótipo do que viria a ser, mais tarde, o principal projecto e modo de actuação dos Serviços Florestais, ou seja, o trabalho de arborização e gestão dos baldios sob intervenção pública directa, impondo restrições aos usos e costumes tradicionais nos terrenos baldios dos respectivos compartimentos.

No que se refere aos recursos humanos desse organismo, em 1887, é criado o lugar de inspector dos Serviços Florestais (Portugal, 1905b, pp. 6 e 12).

Em 1886, aquando da nova reforma dos Serviços Florestais e da sua passagem para a superintendência da Direcção Geral da Agricultura foram nomeados três

engenheiros silvicultores chefes de circunscrição (Portugal, 1905b, pp. 24-25), a saber⁸⁸:

- Pedro Roberto da Cunha e Silva, acumulando este lugar com o de Inspector dos Serviços Florestais;
- Joaquim Ferreira Borges;
- Carlos Augusto de Sousa Pimentel.

São ainda nomeados quatro silvicultores subalternos (Portugal, 1905b, p. 25).

Com a portaria de 31 de Dezembro de 1889 são nomeados mais dois silvicultores subalternos (Portugal, 1905b, p. 27). Entretanto, o decreto de 13 de Janeiro de 1887 tinha já nomeado cinco regentes silvícolas de 1.^a classe e seis regentes silvícolas de 2.^a classe, anteriormente mestres florestais e cabos de guarda, sendo que após a anexação aos Serviços Florestais dos perímetros da Serra da Estrela e da Serra do Gerês, foi fixado em oito o quadro dos regentes provisórios para estas áreas, pela portaria de 31 de Dezembro de 1889 (Portugal, 1905b, pp. 27-28).

A reforma de 25 de Novembro de 1886 teve também consequências no número de mestres e de guardas florestais. Os mestre florestais, cargo criado em 1886, não tinham as mesmas funções que os empregados até a essa altura com a mesma denominação. Competia agora aos mestres os serviços de fiscalização e inspecção “proprios da sua competencia pratica nos trabalhos inherentes á marcação do arvoredo, desbastes e outros, pela fórmula indicada, em instrucções especiaes, pela direcção geral de agricultura” (Portugal, 1886b, p. 9). A reforma de 1886 vem, assim, nomear oito mestres e dois viveiristas, sendo criados mais seis lugares de mestres para as serras. Quanto aos guardas florestais, em 1886, são nomeados catorze de 1.^a classe, vinte e

⁸⁸ Ver Quadro 5, p. 75.

quatro de 2.^a classe, quarenta e oito de 3.^a classe. Pela portaria de 31 de Dezembro de 1889, são nomeados vinte e seis guardas para as serras (Portugal, 1905b, p. 30).

Entre 1886 e 1890 foram iniciados, pelo menos, sete projectos de arborização de dunas (Portugal, 1905b, p. 69)⁸⁹. No ano económico de 1886-1887, as sementeiras executadas em dunas ascenderiam apenas a 101,85 hectares. No ano de 1887-1888 foram realizados 128,29 hectares e no ano de 1888-1889, 422,83 hectares (Portugal, 1911, p. 51). Em 1889-1890, estavam realizados 216,96 hectares de sementeiras em dunas e em 1890-1891 mais 245,90 hectares (Portugal, 1911, p. 51).

Quadro 7

SEMENTEIRAS E PLANTAÇÕES EXECUTADAS PELOS SERVIÇOS

FLORESTAIS ENTRE 1886 E 1892^{90 91}

Anos Económicos	Terrenos Firmes		Dunas		Serras		Totais	
	Sementeiras (hectares)	Plantações (número)	Sementeiras (hectares)	Plantações (número)	Sementeiras (hectares)	Plantações (número)	Sementeiras (hectares)	Plantações (número)
1886-1887	76,66	-	101,85	-	-	-	178,51	-
1887-1888	48,75	-	128,29	-	-	-	177,04	-
1888-1889	159,33	-	422,83	-	-	-	582,16	-
1889-1890	120,19	-	216,96	-	-	32.676	337,15	32.676
1890-1891	56,61	-	245,90	8.750	47,05	81.728	349,56	90.478
1891-1892	23,65	2.830	2,18	16.967	15,79	25.176	41,62	44.973

⁸⁹ Ver Quadro 7, p. 89.

⁹⁰ Baseado em quadro apresentado em Portugal (1911, p. 50).

⁹¹ No que respeita às colunas designadas por “Plantações” presume-se que os valores correspondam ao número de árvores plantadas. É com este entendimento que no texto se referem os mesmos valores.

Foi também nos anos de 1888, 1889 e 1890 que se iniciaram os trabalhos de arborização das serras, para os quais foram disponibilizadas determinadas verbas⁹². Na Serra da Estrela, do perímetro na posse do Estado, 395,70 hectares já tinham arvoredo e na Serra do Gerês, também do perímetro total do Estado, 2.000 hectares estavam arborizados (Portugal, 1905b, p. 69).

Quadro 8

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE 1886 E 1891⁹³

Anos Económicos	Receita (em réis)	Despesa (em réis)	Saldo (em réis)
1886-1887	52.217\$717	63.019\$370	-10.801\$653
1887-1888	47.322\$127	70.534\$783	-23.212\$656
1888-1889	46.656\$669	105.745\$521	-59.088\$852
1889-1890	47.338\$955	120.953\$192	-73.614\$237
1890-1891	43.264\$886	117.304\$612	-74.039\$726

Entre 1886 e 1891, provavelmente devido à intensificação dos trabalhos de arborização das dunas e ao início dos trabalhos de arborização das serras, as despesas dos Serviços Florestais foram sempre superiores às suas receitas⁹⁴.

A confirmação da extinção da Administração Geral das Matas veio com as reformas de 1886. No novo plano de organização dos Serviços Florestais são, então, estabelecidas as primeiras bases do regime florestal, tendo as bases definitivas sido estabelecidas posteriormente com os decretos de 1901 e 1903, onde ficou prevista a

⁹² Entre os 20.000\$000 e os 30.000\$000 réis (Portugal, 1905b, p. 13).

⁹³ Baseado em quadro apresentado em Portugal (1905b, p. 63).

⁹⁴ Ver Quadro 8, p. 90.

sujeição ao mesmo dos terrenos serranos incultos e do litoral, bem como quaisquer outros terrenos cuja arborização se considerasse necessária para os interesses do país, o poderia implicar a expropriação por utilidade pública. Ficou, assim, atestada neste regulamento a intenção do Estado expandir a sua intervenção directa nas florestas para além das propriedades do domínio público, alargando, assim, os objectivos e a missão dos Serviços Florestais.

Com o alargamento da área sob jurisdição dos Serviços Florestais, foi aumentando, ao longo de todo o período até agora analisado, o número de funcionários qualificados, embora essa qualificação fosse “monodisciplinar”, uma vez que só se admitiam técnicos com formação florestal. Havia, assim, uma crescente preocupação com o conhecimento especializado e com a preferência pelo domínio de uma profissão de base científica, considerada importante para a concretização dos objectivos dos Serviços Florestais. De facto, ficou mesmo previsto na lei, em 1886, que os lugares de chefes de secção técnicos seriam escolhidos pelo Governo, mas obedecendo ao requisito de “... apresentarem curso de silvicultura (...), ou (...) curso de agronomia ...” e mesmo os silvicultores subalternos deveriam possuir “... curso completo de silvicultor ou carta de agronomo com as cadeiras que fazem parte do curso de silvicultura, pelo instituto geral de agricultura ou por alguma escola official estrangeira de igual categoria” (Art. 16.º, 6.º, Portugal, 1886a, pp. 2038-2039). O “... dinamismo técnico e organizativo dos Serviços Florestais ...” toma, assim, “... corpo inicial com a reforma de Emidio Navarro de 1886. Estão em pleno efeito (...) os resultados da formação no estrangeiro (e também já em Portugal) dum pequeno conjunto de técnicos de elevada capacidade, e a organização estava a dar provas de força realizadora, com início (1888) da florestação dos baldios serranos, no Gerez e na Estrela” (Radich & Alves, 2001, p. 114).

4.3.6. A reforma de 29 de Outubro de 1891⁹⁵

Com a reforma de 1891, os Serviços Florestais passaram a estar organizados em duas divisões, a primeira denominada “ordenamento e exploração das matas” e a segunda “fixação e arborização das serras e dunas”⁹⁶. Encabeçando cada uma destas secções estaria um engenheiro silvicultor de 1.^a classe, “... sob ordens imediatas da Direcção Geral da Agricultura, junto à qual se conservou o inspector dos serviços florestaes” (Portugal, 1905b, p. 7). Foi também aumentado o quadro de regentes silvícolas ou florestais. Esta subdivisão interna revela aquilo que já se vislumbrava com a incorporação dos terrenos do Gerês e da Serra da Estrela: uma reorientação progressiva da actividade dos Serviços Florestais das antigas matas públicas e da arborização de algumas dunas do litoral para a arborização dos baldios serranos do interior. Foi neste segundo projecto que investiram a maior parte dos seus recursos ao longo do século XX. As sementes desse projecto estavam a ser lançadas nesta altura com medidas como esta.

⁹⁵ No *Anuario dos Serviços Florestaes (1902-1903)* onde se lê “Reforma de 19 de Outubro de 1892” presumimos que se deveria ler “Reforma de 29 de Outubro de 1891”, em virtude das sucessivas referências que são feitas ao longo do mesmo anuário à reforma de 1891 na data de 29 de Outubro, bem como em função do diploma publicado no Diário do Governo de 1891 – cf. Portugal (1891) e Portugal (1905b, pp. 7, 25, 28 e 31).

⁹⁶ Ver Figura 4, p. 93.

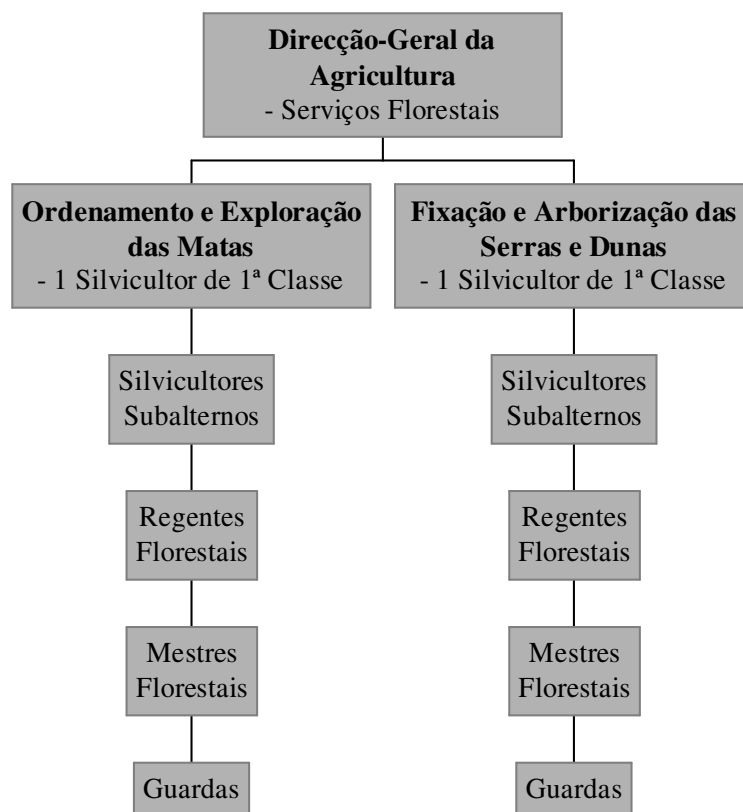


Figura 4 - Estrutura dos Serviços Florestais após a reforma de 1891

Foram abolidas nesta altura por completo as secretarias que funcionavam junto a cada engenheiro silvicultor chefe de circunscricção, e, com elas, a classe de amanuenses. Deste modo foram concentrados “... todos os serviços de escrituração na secção independente dos serviços florestaes no Ministerio das Obras Publicas” (Portugal, 1905b, p. 8). Mesmo assim os engenheiros silvicultores continuaram a ter sob a sua alçada algum trabalho de escrituração e de estatística uma vez que alguns regentes e pessoal jornaleiro continuaram a ser deslocados para estes trabalhos, “... com prejuizo das occupações technicas e fiscaes d’aquelles funcionarios” (Portugal, 1905b, p. 8). As disposições de 1886 relativas ao policiamento das matas continuaram também a vigorar.

Para o cargo de inspector instituído em 1897 é nomeado Pedro Roberto da Cunha e Silva. São ainda nomeados para o quadro dois engenheiros silvicultores chefes de grupo e quatro engenheiros silvicultores subalternos. Como esta reforma terminou com o quadro especial das serras, foi fixado um quadro geral de regentes florestais para os Serviços Florestais, tendo sido transferidos para a categoria de regente de 2.^a classe alguns regentes nomeados para as serras. Assim sendo, foram nomeados cinco regentes de 1.^a classe e oito regentes de 2.^a classe (cf. Portugal, 1905b, pp. 25-26 e 28)⁹⁷.

No que respeita a mestres florestais, a reforma de 1891 veio nomear doze mestres, para além de um viveirista, sendo o total de guardas florestais nos quadros, após esta reforma, de noventa e dois: vinte de 1.^a classe, vinte e quatro de 2.^a classe e quarenta e oito de 3.^a classe (Portugal, 1905b, pp. 30-31).

Após a reforma de 1891, as vendas e devoluções a anteriores proprietários de terrenos sob gestão dos Serviços Florestais terão continuado, sendo, contudo, de referir apenas a entrega (ou venda, não há registo certo desta desanexação) do Valle de Gonzaga e do Pinhal de Santa Cita, à Câmara Municipal de Tomar, ignorando-se, porém, as datas concretas em que estes dois factos terão ocorrido⁹⁸.

Por esta altura, dada a crise nas Finanças Públicas que ocorreu no ano de 1891, os trabalhos de arborização foram interrompidos (Portugal, 1905b, p. 8), embora exista o registo de algumas, mas poucas, sementeiras e plantações, no ano económico 1891-1892 (Portugal, 1911, p. 50)⁹⁹.

⁹⁷ Ver Quadro 5, p. 75.

⁹⁸ Ver Quadro 10, p. 100.

⁹⁹ Ver Quadro 7, p. 89.

Quadro 9

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS NO ANO ECONÓMICO
DE 1891-1892¹⁰⁰

Ano Económico	Receita (em réis)	Despesa (em réis)	Saldo (em réis)
1891-1892	20.049\$833	64.387\$784	-44.337\$951

A crise financeira do ano de 1891 e a pouca actividade de exploração florestal dos Serviços Florestais poderão ter contribuído para o saldo orçamental negativo deste organismo no ano económico de 1891-1892¹⁰¹.

Com a reforma de 1891 vem, então, a divisão dos Serviços Florestais em duas secções distintas, dirigidas, cada uma delas, por um engenheiro silvicultor: “ordenamento e exploração das matas” e “fixação e arborização das serras e dunas”. Isto é mais um indício no sentido do controlo cada vez maior dos Serviços Florestais pela profissão de engenheiro silvicultor. Continuava, assim, a política de admitir pessoal com qualificações exclusivamente “florestais” para os cargos mais relevantes, incluindo o de inspector dos Serviços Florestais: “A nomeação do inspector dos serviços florestaes será de livre escolha do governo, devendo recahir em sylvicultor diplomado e de reconhecido merito” (Portugal, 1891, p. 2613). A influência dos técnicos formados no país vai-se, então, acentuando, de tal forma que se torna determinante na “... evolução dos fundamentos da política florestal a partir da década de 1890”. Com isto,

¹⁰⁰ Quadro baseado em tabela apresentada em Portugal (1905b, p. 63).

¹⁰¹ Ver Quadro 9, p. 95.

“... as soluções propostas para remediar os atrasos do sector agro-florestal tornam-se mais tecnocráticas ” (Devy-Vareta, 1989, p. 115).

Note-se que a advocacia da importância atribuída aos conhecimentos científicos, aplicados à actuação do Estado não é apanágio único dos Serviços Florestais, mas de toda a Administração Pública. Efectivamente, considerava-se que qualquer “... funcionário administrativo tinha de possuir sólidos conhecimentos na respectiva área de actuação” admitindo-se ser “... intolerável a ignorância dos ramos científicos e das regras tecnológicas que tocassem a palpitante vida administrativa” (Marcos, 2006, p. 37). Este “apego ao cientismo” é característico do “... clima doutrinal que a época exaltava de forma veemente” (Marcos, 2006, p. 38), pelo que “Importava que a administração não prescindisse dos conhecimentos científicos que a podiam nortear na sua actuação. (...) e só uma preparação científica completa o lograria fundadamente” (Marcos, 2006, p. 33).

No virar do século, António Mendes de Almeida (1904), na qualidade de engenheiro silvicultor ao serviço do Estado, insiste neste ponto, afirmando, no que respeita à silvicultura, que esta é a “... sciencia que trata da cultura e exploração racional dos terrenos arborizados” (1904, pp. 182-183), acrescentando, “O progresso das sciencias naturaes, mathematicas e economicas faz-nos considerar os terrenos arborizados não como um ocasional agrupamento de vegetais lenhosos mas sim como um organismo complexo que, além de obedecer ás leis da vegetação, se desenvolve sob a acção e agentes naturaes que formam as forças productivas do meio em que vivem. Para manter o equilíbrio entre todos estes elementos...” (1904, pp. 182-183) é precisa não só a observação, como também a ciência florestal. Passada uma década, na Conferência Florestal de 1915, os técnicos florestais que nela participaram concluíram o seguinte: “Hoje em dia os silvicultores não se contentam com as regras ou princípios

gerais, estabelecidos como dogmas, regras que se baseavam na observação dos factos, na própria experiência e na que a tradição nos deixou, e que, se muito são para apreciar e atender sobretudo em silvicultura, muito convêm também estabelecer sôbre bases científicas” (Portugal, 1915a, p. 34). Como assinalam Radich & Alves (2001, p. 21), citando um autor da época, esta advocacia do primado da técnica silvícola na condução da política florestal andava ligada à advocacia do papel da liderança do Estado na arborização do país, face ao que se julgava ser a incapacidade dos proprietários privados para o fazerem. Escrevem estes autores: “... não se descortinava com facilidade um interesse que se julgasse capaz de estimular um particular a empenhar-se convictamente em arborizações justamente onde elas se afiguravam mais necessárias ao país”, dado que “um proprietário que fosse “um simples particular” procuraria muito legitimamente, aliás, a mais alta e mais rápida remuneração possível para o seu capital”; e sendo “... a finalidade de uma arborização (...) a de proteger terrenos e não de proporcionar benefícios ao capital”, restaria ao “... Estado [esta tarefa]: - conclui Pereira Coutinho – A sua feição característica é outra. O Estado representa, ou deve representar a todos; (...). O Estado é pois essencialmente próprio a obras desta natureza” (Radich & Alves, 2001, p. 91), e, sobretudo, para além de tudo isto, o Estado “Tinha conhecimento (...) das técnicas a usar” (Radich & Alves, 2001, p. 92). Terá continuado, assim, no esquecimento que o problema da arborização, como afirma João Antunes Estevão (1983), era fundamentalmente social, na medida em que não era possível “... obrigar à força, e de um dia para o outro, populações inteiras a mudar o seu modo de vida ...” (1983, p. 1181). O que prevalecia na política florestal era o objectivo da arborização do país sob intervenção directa do Estado, orientado por critérios eminentemente silvícolas, sem incentivos aos proprietários florestais privados considerados incapazes de responder a estímulos para melhorar a gestão das suas propriedades.

4.3.7. A reforma de 1 de Dezembro de 1892

A reforma de 1892 manteve a organização dos serviços estabelecida em 1891, bem como todas as disposições da reforma de 1886 que não haviam sido revogadas pela de 1891¹⁰². Assim sendo, as alterações verificadas aconteceram apenas ao nível do quadro de pessoal técnico (silvicultores e regentes), abrangendo todos os aspectos respeitantes ao seu regime contratual, incluindo vencimentos e penas disciplinares. Foi ainda determinado “... considerar addidos á 3.^a classe os guardas extraordinarios da mata do Bussaco e das serras, devendo todos preencher as vacaturas que fossem ocorrendo na respectiva classe” (Portugal, 1905b, p. 8).

Esta reforma estimulou a nomeação de uma comissão para a elaboração de um projecto de regulamento geral dos Serviços Florestais “em que se tratava dos deveres, atribuições, vencimentos, penas, situações e obrigações de todo o pessoal florestal, e se reuniam todas as disposições regulamentares que se achavam dispersas nos regulamentos anteriores e não revogadas, tornando assim mais facil o seu exame e estudo”, “O dos serviços de ordenamento e exploração das matas”, “O da policia das matas do Estado”, e também “O da restauração e fixação do solo nas serras e dunas, ou antes, do modo como se deve proceder aos estudos d’estes trabalhos” (Portugal, 1905b, p. 8).

É por altura desta reforma dos Serviços Florestais, que durou até 1899, que este organismo passou a ter estatuto de secção independente, denominada “Secção dos serviços florestais” (Portugal, 1905b, p. 9).

¹⁰² “Art. 45.º Todos os serviços florestaes continuarão a ser regulados pelo decreto de 26 de novembro de 1886, excepto na parte alterada pelo decreto de 29 de outubro de 1891 e pelo presente diploma” (Portugal, 1892, p. 2756).

No que respeita aos quadros de silvicultores¹⁰³, resultou desta reforma a nomeação de três silvicultores de 1.^a classe, sendo que Pedro Roberto da Cunha e Silva acumulava a função de inspector. Foram igualmente nomeados três silvicultores de 2.^a classe, sendo este grupo constituído pelo chefe dos Serviços Florestais e auxiliares, bem como três silvicultores de 3.^a classe, auxiliares dos Serviços Florestais (Portugal, 1905b, p. 26). Nada foi alterado com esta reforma no que toca aos regentes florestais ou silvícolas e aos mestres e guardas florestais (cf. Portugal, 1905b, pp. 29-31).

As vendas de propriedades continuaram, entre a reforma de 1892 e a reforma de 1899, tendo sido vendidas, durante todo este período, pelo menos cinco, todas elas entre os anos de 1895 e 1897 (Portugal, 1905b, p. 21)¹⁰⁴.

¹⁰³ Ver Quadro 5, p. 75.

¹⁰⁴ Ver Quadro 10, p. 100.

Quadro 10

EVOLUÇÃO DAS ÁREAS SOB GESTÃO DOS SERVIÇOS FLORESTAIS

(1824-1879)^{105 106 107}

<i>Ano</i>	<i>Área (em ha)</i>
1824	14.464,31
1835	1.854,65
1836	2.806,90
1839	4,86
1840	5,91
1844	619,56
1854	22,00
1855	90,00
1858	52,00
1865	20,63
1885	(-34,00)
1887	15,00 (-47,48)
1888	14.418,00 ¹⁰⁸ (-329,88)
1890	(-39,90)
1891	(-9,17)
1895-1897	(-101,77)
Total	33.811,60

Os trabalhos de arborização das serras e dunas, bem como de terrenos firmes, continuaram durante todo o período de 1892 a 1899, resultando daí saldos orçamentais sempre deficitários (Portugal, 1905b, p. 63)¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Quadro baseado em informação apresentada em Portugal (1905b, pp. 13-22).

¹⁰⁶ Não inclui propriedades incorporadas ou desanexadas cuja área se desconhece.

¹⁰⁷ Os valores com sinal negativo correspondem a alienações ou desanexações.

¹⁰⁸ Inclui 7.118,00 ha da Serra do Gerês e 7.000,00 ha da Serra da Estrela.

Quadro 11

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS ENTRE 1892 E 1899¹¹⁰

Anos Económicos	Receita (em réis)	Despesa (em réis)	Saldo (em réis)
1892-1893	31.270\$338	57.905\$829	-26.635\$491
1893-1894	51.112\$145	58.380\$146	-7.268\$001
1894-1895	50.331\$233	57.348\$959	-7.017\$726
1895-1896	23.637\$061	59.824\$844	-36.187\$783
1896-1897	19.133\$937	58.930\$465	-39.796\$528
1897-1898	50.942\$560	60.234\$391	-9.291\$831
1898-1899	43.664\$383	55.393\$393	-11.729\$010

Por portaria de 16 de Maio de 1896 foi nomeada uma comissão cuja missão era de elaborar um projecto de arborização das dunas móveis. A comissão era dirigida por Joaquim Ferreira Borges, fazendo ainda parte dela Egberto de Magalhães Mesquita, Antonio Mendes de Almeida e Adolfo de Oliveira. Dos trabalhos desta comissão resultou uma carta delimitando os perímetros de dunas móveis que faltaria arborizar em 1896 (Portugal, 1905b, p. 68; cf. também Rego, 2001, p. 32).

4.3.8. A reforma de 1899

Durante o século XIX ocorreu ainda uma quinta reforma dos Serviços Florestais, por decreto de 28 de Dezembro de 1899. Esta reforma alterou a organização territorial dos serviços“... dividindo de novo o país em administrações ou seja nas antigas divisões

¹⁰⁹ Ver Quadro 11, p. 101.

¹¹⁰ Baseado em quadro apresentado em Portugal (1905b, p. 63).

e circunscrições” (Portugal, 1905b, p. 8). Com esta reforma, os serviços das serras passaram a ter alguma autonomia, passando a ser dirigidos por um engenheiro silvicultor de 1.^a classe. Foi, também, criada uma comissão de estudos, encabeçada pelo inspector dos Serviços Florestais. Os Serviços Florestais passaram assim a compreender “[Art. 38.º] 1.º Serviços de estudo e de ordenamento; 2.º Serviços de exploração das mattas nacionaes; 3.º Serviços de fixação de dunas; 4.º Serviços de restauração e arborização das serras.” (Portugal, 1899, p. 3457). As restantes alterações que se verificaram limitaram-se às atribuições, deveres, situações e penalidades do pessoal dos serviços (Portugal, 1905b, p. 9). De novo, o que parece estar aqui subjacente, com o reforço do estatuto do serviço das serras e a criação da comissão de estudos, é a preparação dos serviços para o grande projecto de arborização dos baldios.

Foi ainda por esta altura que os Serviços Florestais foram elevados à categoria de repartição denominada “Serviços Florestais” (Portugal, 1905b, p. 9).

As disposições desta reforma perduraram dois anos, até 24 de Dezembro de 1901 (Portugal, 1905b, p. 9).

A reforma de 28 de Dezembro de 1899 veio reconduziu, como inspector dos Serviços Florestais, Pedro Roberto da Cunha e Silva, bem como dois engenheiros silvicultores de 1.^a classe. Foram ainda nomeados para os quadros três engenheiros silvicultores de 2.^a classe e três engenheiros silvicultores de 3.^a classe (Portugal, 1905b, pp. 26-27)¹¹¹.

O quadro dos regentes florestais foi também modificado, sendo dividido em três classes, a de regente principal, função criada na altura, e a 1.^a e 2.^a classes, ficando adjuntos a estas os regentes então existentes (Portugal, 1905b, pp. 29-30).

¹¹¹ Ver Quadro 5, p. 75.

A extensão de áreas incorporadas nos Serviços Florestais aquando da reforma de 1892 também não foi alterada com esta reforma.

Os trabalhos de arborização de dunas e serras iniciados em períodos anteriores prosseguiram após a reforma de 1899, com reflexos no déficit apresentado no ano económico de 1899-1900¹¹².

Quadro 12

RECEITAS E DESPESAS DOS SERVIÇOS FLORESTAIS NO ANO ECONÓMICO DE 1899-1900¹¹³

Ano Económico	Receita (em réis)	Despesa (em réis)	Saldo (em réis)
1899-1900	50.710\$090	53.968\$075	-3.257\$985

As sementeiras levadas a cabo pelos Serviços Florestais no ano económico de 1899-1900 atingiram um total de 96,25 hectares, distribuídos entre 6,00 hectares em terrenos firmes, 58,25 hectares nas dunas e 32,00 hectares nas serras. Quanto a plantações, foi instalado um total de 12.961 plantas, das quais 4833 em terrenos firmes, 6520 nas dunas e 1608 nas serras¹¹⁴.

¹¹² Ver Quadro 12, p. 103.

¹¹³ Baseado em quadro apresentado em Portugal (1905b, p. 63).

¹¹⁴ Ver Quadro 13, p. 104.

Quadro 13

SEMENTEIRAS E PLANTAÇÕES EXECUTADAS PELOS SERVIÇOS

FLORESTAIS ENTRE 1892 E 1900 ^{115 116}

Anos Económicos	Terrenos Firmes		Dunas		Serras		Totais	
	<i>Sementeiras (hectares)</i>	<i>Plantações (número)</i>	<i>Sementeiras (hectares)</i>	<i>Plantações (número)</i>	<i>Sementeiras (hectares)</i>	<i>Plantações (número)</i>	<i>Sementeiras (hectares)</i>	<i>Plantações (número)</i>
1892-1893	3,88	-	28,84	66.902	-	-	32,72	66.902
1893-1894	21,46	-	5,11	54.578	-	-	26,57	54.578
1894-1895	44,95	-	40,00	15.071	-	1.770	84,95	16.841
1895-1896	38,40	-	139,00	11.786	-	3.642	177,40	15.428
1896-1897	38,50	-	32,00	9.500	20,00	5.209	90,50	14.709
1897-1898	24,00	45	52,00	-	101,50	14.030	177,50	14.075
1898-1899	8,70	1.353	3,00	1.950	87,00	3.758	98,70	7.061
1899-1900	6,00	4.833	58,25	6.520	32,00	1.608	96,25	12.961

4.3.9. As leis do Regime Florestal

A última reforma do século XIX dos Serviços Florestais, que ocorreu em 1899, não durou mais que dois anos, tendo havido nova reforma em Dezembro de 1901. No que respeita a pessoal dos serviços, poucas alterações ocorreram neste período.

Até Dezembro de 1901 também poucas mudanças ocorreram relativamente à incorporação de propriedades no domínio sob gestão dos Serviços Florestais, havendo referência apenas a uma venda em S. Martinho do Porto, a 10 de Abril de 1901. Os trabalhos de arborização continuaram, mas a muito baixo ritmo. Com efeito, no ano

¹¹⁵ Quadro baseado em tabela apresentada em Portugal (1911, p. 50).

¹¹⁶ Ver nota de rodapé 91.

económico de 1900-1901 apenas 1,00 hectare de sementeiras foi semeado em terrenos firmes, tendo sido plantadas 4.003 árvores, também em terrenos firmes, e mais 5.493 nas dunas. Nas serras realizaram-se 22,50 hectares de sementeiras e plantaram-se 3.800 (Portugal, 1911, p. 50).

No ano económico de 1900-1901 as receitas dos Serviços Florestais terão ultrapassado as despesas, atingindo as primeiras os 65.741\$246 réis e as segundas os 58.000\$155, o que não acontecia desde 1883-1884 (Portugal, 1911, p. 48). Isto deve ter-se ficado a dever, provavelmente, à pouca intensidade dos trabalhos de arborização atrás referida.

Em 1901 é publicado o primeiro do conjunto de três decretos que podem ser considerados dos mais relevantes de toda a história dos Serviços Florestais e da política florestal em Portugal até agora. Trata-se dos decretos do início do século XX que estabeleceram as bases legais do chamado “Regime Florestal”, regime esse no qual iria assentar a actividade dos Serviços Florestais ao longo de todo o século, com destaque para a arborização dos baldios. Esta legislação ainda se mantém em vigor, constituindo um caso notável de longevidade nas políticas públicas em Portugal. Mesmo a Lei da Bases da Política Florestal aprovada em 1996 (Lei N.º 33/96, de 17 de Agosto) que enquadra a presente legislação florestal não revogou essa regulamentação do Regime Florestal.

A 24 de Dezembro de 1901 é publicado o decreto que vem aprovar a organização dos serviços agrícolas e dos quadros do pessoal técnico. Com esta organização os serviços agrícolas “... são divididos em quatro grupos, um dos quais diz respeito aos “Serviços florestaes e aquícolas”, que “são organizados segundo o principio da distribuição por grupos de trabalhos de natureza similar ou correlativa, de fôrma que possa encarregar-se a cada silvicultor o grupo de serviços para que tenha mais aptidão

ou competencia” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, p. 21). Juntam-se, então, aos serviços especiais dos serviços florestais quatro novos grupos: hidráulica florestal, regime florestal, fomento e polícia florestal, verificação de cortes e estatística florestal. Assim, “Os serviços de hydraulica florestal teem de assumir grande importancia desde que, como é para desejar, se cuide de regularizar o regimen dos rios e afluentes caudalosos e torrencias, evitando os prejuizos que actualmente causam nos campos marginaes e em algumas povoações, bem como a obstrucção dos seus alveos”. A verificação de cortes, “... sendo um serviço de inspecção, fica pertencendo ao inspector de silvicultura”, competindo a todos os silvicultores a estatística florestal “... com relação ao respectivo serviço, sendo a sua recopilação feita na repartição dos serviços florestaes, bem como a do movimento de importação e exportação dos produtos das mattas” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, p. 21). Finalmente, quanto ao regime florestal, “... desde que seja, a valer, posto em execução, será um dos mais importantes serviços que se prestarão ao país, e principalmente depois que a riqueza florestal de todas as demais nações começou a mostrar-se insufficiente para satisfazer regularmente as necessidades do consumo de substancias lenhosas” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, p. 21). Ao regime florestal proposto “... é dada uma certa elasticidade (...)”, sendo “permitido que as corporações administrativas, as associações, as Camaras de agricultura, quando as houver, os estabelecimentos pios, e os particulares arborizem os terrenos e conservem as mattas comprehendidas nos perimetros do regimen florestal, toda a vez que se subordinem aos preceitos do mesmo regimen” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, p. 22). Para promoção do desenvolvimento das matas particulares, “... insere o projecto algumas disposições, permittindo que o Estado auxilie os proprietarios, seus gremios e

associações, as corporações administrativas e estabelecimentos pios, fornecendo-lhes sementes, plantas, e pessoal para dirigir os trabalhos no perímetro do regime florestal, e isentando de contribuição predial, por vinte anos, os terrenos, de superfície superior a 1 hectare, que forem submettidos á cultura florestal” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, p. 22).

Convém sublinhar o que de essencial é neste decreto estabelece como instrumentos principais de política para o desenvolvimento florestal nas áreas privadas. Com efeito, trata-se de muito pouco: incentivos em natureza, como o fornecimento de sementes e de plantas e a prestação de serviços de apoio técnico, a que se junta um incentivo fiscal para terrenos acima de um hectare, deixando de fora as propriedades de minifúndio abaixo deste limiar.

Neste decreto fica estabelecido que aos Serviços Florestais caberia “[Art. 16.º] ... a administração das matas do Estado e o desenvolvimento e conservação da riqueza silvícola, quer como meio de produção, quer como meio de defesa ou de prevenção contra as inundações, os assoreamentos e as invasões das areias moveis ...” (Portugal, 1902, p. 1321). Fica, assim, consagrado o papel de liderança dos Serviços Florestal no desenvolvimento florestal do país.

No artigo 25.º deste decreto é definido o conceito de regime florestal que “compreende o conjunto de disposições destinadas a assegurar não só a criação, exploração e conservação da riqueza silvícola, sob o ponto de vista da economia nacional, mas também o revestimento florestal dos terrenos cuja arborização seja de utilidade pública, e conveniente ou necessaria para o bom regimen das aguas e defeza das varzeas, para a valorização das planicies aridas e beneficio do clima, ou para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias, no litoral maritimo” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, p. 22), sendo

que o artigo 26.º determina que o regime florestal, por ser de utilidade pública, incumbirá ao Estado, podendo, sob tutela deste, ser desempenhado por corporações administrativas, associações ou particulares, auxiliar ou parcialmente (Germano, 2000, p. 22). Nestas disposições justifica-se a intervenção do Estado na actividade florestal com um argumento de “falha de mercado”, mais precisamente a produção de serviços ambientais, com a natureza de bem público, que a floresta gera. Note-se que, embora se refira a possibilidade da produção destes serviços poder ser assegurada por organizações não estatais, nomeadamente associações (presume-se que estas pudessem ser de proprietários florestais), a sua actividade é aqui colocada sob a tutela do Estado e com um papel auxiliar da intervenção estatal. Deste modo, reafirma-se a orientação de que deve caber ao Estado o papel motor e director do desenvolvimento florestal.

São definidas no decreto de 1901 duas grandes modalidades de regime florestal: o regime florestal total e o regime florestal parcial, podendo este ser regime parcial de polícia florestal¹¹⁷. O regime total seria aplicado “em terrenos do Estado, por sua conta e administração”, pelo que deveriam ser submetidos a este regime “... os terrenos, dunas e mattas que ... pertençam ao Estado, ou lhe venham a pertencer por titulo gratuito, ou oneroso, mediante expropriação nos termos legais” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, p. 22). O regime florestal parcial, por sua vez, seria aplicado aos terrenos das Câmaras Municipais, Câmaras de Agricultura, Juntas de Paróquia, estabelecimentos pios, associações ou particulares, sendo “... submettidos de direito e de facto ao regimen parcial as mattas e terrenos que as corporações administrativas possuam ou venham a possuir (...), ficando subordinados aos serviços silvícolas nos termos do regulamento”. Sempre que as referidas corporações não pudessem suportar os encargos de arborização e exploração, estas tarefas seriam feitas

¹¹⁷ Ver Quadro 14, p. 113.

pelos serviços florestais, “... mediante decreto, como medida administrativa do Governo ...” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, pp. 22-23).

É de sublinhar aqui este aspecto fundamental das leis do Regime Florestal, que corresponde à consagração de um instrumento de política não oneroso para a expansão da área florestal sob intervenção directa do Estado, alargando-o às áreas dos baldios: a sua submissão ao regime florestal “mediante decreto”.

Finalmente, no que respeita ao regime parcial de polícia florestal, poderiam sujeitar-se a ele “... os terrenos a coutar, arborizar ou em via de arborização, bem como as matas de um ou mais particulares, quando assim o requeiram ao Governo”, devendo a submissão ao regime florestal fazer-se “... por decreto publicado na folha oficial, a fim de produzir efeito perante os poderes publicos” (Decreto de 24 de Dezembro de 1901, reproduzido em Germano, 2000, p. 23).

Fica ainda estabelecido, no art. 42.º do mesmo decreto que “O Ministerio das Obras Publicas, Commercio e Industria, pela Direcção Geral da Agricultura, procurará, dentro dos seus recursos orçamentais, alargar o dominio florestal do Estado, expropriando por utilidade publica os terrenos ou povoamentos que seja necessario arborizar ou conservar para os interesses do pais...” (Portugal, 1902, p. 1347). É de referir que, muito embora este instrumento tenha sido retomado pela legislação sobre o regime florestal, este regime constitui um abandono do propósito, de concretização impossível em grande escala, de expansão da intervenção directa do Estado sobre a área florestal ou florestável através da expropriação. Com a instituição do regime florestal, o Estado passa a poder alargar esse domínio por decreto, de forma não onerosa, sem ter que recorrer a essa via.

Em 1903, também a 24 de Dezembro, é publicado o regulamento para a execução do regime florestal. De novo é referida a tipologia de regime florestal, sendo

este assim dividido em regime florestal total, agora definido como aquele que “... tende a subordinar o modo de ser da floresta ao interesse geral, isto é para fins de utilidade nacional que constituem a causa primaria da sua existencia ou criação”, e regime florestal parcial, que aconteceria “... quando, subordinando a existencia da floresta a determinados fins de utilidade publica, permite comtudo que na sua exploração sejam attendidos os interesses immediatos do seu possuidor” (Decreto de 24 de Dezembro de 1903, reproduzido em Germano, 2000, p. 23). Neste decreto são também determinadas as condições em que os terrenos deveriam ser subordinados ao regime florestal, concretamente, seriam subordinados, por utilidade pública não só os terrenos destinados à criação, exploração e conservação da riqueza silvícola nacional, bem como aqueles cuja arborização fosse necessária para “... o bom regime das aguas e defesa das varzeas, quer para valorização das cumiadas, charnecas e planicies aridas e beneficio do clima, ou ainda para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias, no litoral marítimo” (Decreto de 24 de Dezembro de 1903, reproduzido em Germano, 2000, p. 23). Também, de novo, é referido, no artigo 4.º, que a submissão de terrenos ou matas ao regime florestal dever-se-ia fazer mediante a publicação de decreto no Diário do Governo (Germano, 2000, p. 24).

O estudo do litoral marítimo, “... a fim de reconhecer e determinar as suas diversas regiões duníferas, isto é, onde a mobilidade das areias reclama o beneficio immediato da arborização” (Decreto de 24 de Dezembro de 1903, reproduzido em Germano, 2000, p. 25), bem como o estudo das planícies e charnecas áridas “... que se torne necessario arborizar, tanto para o augmento da riqueza florestal do país, como para o beneficio das regiões que se encontrem, sob o ponto de vista agricola, economico e climaterico” (Decreto de 24 de Dezembro de 1903, reproduzido em Germano, 2000, p. 25), são contemplados neste decreto.

Quanto às matas do Estado e outras sujeitas ao regime florestal total, deveriam, segundo o regulamento de 1903, ser sujeitas ao ordenamento “... em vista da explorabilidade, que reuna o maximo da produção em madeira com maior utilidade publica, atendendo ás necessidades das industrias criadas na dependencia das matas e á conveniencia dos povos” (Decreto de 24 de Dezembro de 1903, reproduzido em Germano, 2000, p. 25), ficando as matas dos corpos e corporações administrativas e as dos estabelecimentos pios, sujeitas ao regime florestal parcial, também obrigadas à ordenação, mas agora “... por forma a satisfazer, quanto possivel, ao interesse dos povos locais e das entidades que respectivamente os possuam, sem prejuizo dos preceitos e fins do mesmo regime florestal” (Decreto de 24 de Dezembro de 1903, reproduzido em Germano, 2000, p. 25), sendo que nas matas dos grêmios, associações e particulares, também sujeitas ao regime florestal parcial, o ordenamento seria facultativo e feito segundo a conveniência dos proprietários “... sem prejuizo dos preceitos e fins do mesmo regime” (Decreto de 24 de Dezembro de 1903, reproduzido em Germano, 2000, p. 25).

É de notar que estas disposições, ao referirem a atenção a dar “ao interesse dos povos locais”, deveriam ter levado a processos de arborização de áreas baldias feitos de forma não autoritária, com a maior participação possível dos respectivos compartes. Para que isso tivesse acontecido teria ajudado uma formação dos engenheiros silvicultores onde houvesse um lugar importante para as componentes socio-económicas e as competências necessárias ao bom exercício de um trabalho de extensão florestal. Como não era esse o perfil de formação destes técnicos, não é de estranhar esses processos participativos não tivessem ocorrido na extensão e na forma que seriam desejáveis. Quando o processo de arborização dos baldios se intensificou a partir dos

anos 30 também contribuiu para isso o regime político da altura pouco incentivador e pouco permissivo relativamente a este tipo de processos.

Em 1905 é aprovado o último decreto relevante para o Regime Florestal. “Sendo conveniente reunir em documento especial as disposições contidas nos decretos de 24 de dezembro de 1901 e 24 de dezembro de 1903, relativas ao regime florestal nas matas e terrenos particulares, a fim de facilitar aos proprietários interessados o conhecimento das vantagens e deveres que o referido regime respectivamente lhes oferece e impõe; e convindo ainda esclarecer os mesmos proprietários sobre o modo como a fiscalização oficial é ou deverá ser exercida nos seus terrenos e matas...” (Portugal, 1905a, p. 2483; cf. também Portugal, 1905c, p. 3), são assim aprovadas as instruções sobre o regime florestal nos terrenos e matas particulares.

É concretizada aqui a distinção, dentro do regime florestal parcial, de três categorias distintas: obrigatório “[Art. 3.º] 1.º... quando os terrenos ou matas, estão compreendidos na área de um polígono florestal cuja arborização haja sido declarada de utilidade pública por decreto, ou quando os terrenos e matas pertençam a corpos ou corporações administrativas ...” (Portugal, 1905a, p. 2483; cf. também Portugal, 1905c, p. 5), facultativo “[Art. 3.º] 2.º... quando os terrenos ou matas não se encontram compreendidos nos perímetros do regime florestal, ou a sua arborização não tenha ainda sido decretada por utilidade pública, devendo os proprietários que o requeiram seguir um determinado plano de arborização ou exploração superiormente aprovado ...”, ou de simples polícia florestal “[Art. 3.º] 3.º... quando os terrenos se encontram nos casos do número precedente e os respectivos proprietários se não obrigam a determinado plano de arborização ou exploração ...” (Portugal, 1905a, p. 2483; cf. também Portugal, 1905c, pp. 5-6).

Quadro 14

MODALIDADES DO REGIME FLORESTAL¹¹⁸

Modalidades	Proprietário	Gestor	Modo de submissão ao Regime Florestal	Direitos do proprietário	Deveres do proprietário
Total	Estado	Estado (Serviços Florestais)	Obrigatória		
Parcial obrigatório	Municípios; comunidades locais; áreas privadas situadas dentro de um perímetro submetido ao regime total	Proprietários ou o Estado (Serviços Florestais) se os proprietários não puderem arborizar pelos seus próprios meios	Obrigatória	Recebimento de parte dos rendimentos das novas áreas arborizadas, se tiverem sido os Serviços Florestais a fazê-las	Cedência de parte dos rendimentos das novas áreas arborizadas ao Estado como compensação pelas despesas públicas com a arborização, se tiverem sido os Serviços Florestais a fazê-la
Parcial voluntário	Áreas privadas fora dos perímetros submetidos ao regime total	Proprietário	Voluntária (depende da iniciativa do proprietário)	Acesso a incentivos públicos (apoio técnico dos Serviços Florestais, fornecimento gratuito de sementes, incentivos fiscais, etc.)	Cumprimento de um plano de gestão florestal aprovado pelos Serviços Florestais
Parcial de polícia	Áreas privadas fora dos perímetros submetidos ao regime total	Proprietário	Voluntária (depende da iniciativa do proprietário)	Acesso aos serviços de polícia florestal para garantia dos direitos de propriedade privada assegurados pelos guardas dos Serviços Florestais	Cedência de uma área de 1 ha por cada 500 ha colocados sob este regime, para poder ser cultivada pelo guarda e, assim, contribuir para a sua subsistência

Convém salientar que o regime florestal aplicado aos terrenos de particulares implicava a imposição de determinadas obrigações aos seus proprietários (capítulo IV e capítulo V do decreto de 11 de Julho de 1905 – cf. Portugal, 1905a, pp. 2483-2484 ou Portugal, 1905c, pp.9-14). Mesmo o regime florestal facultativo estipulava a obrigação de “... seguir os planos de arborização e exploração ...” (Art. 27.º do Decreto de 11 de Julho de 1905, Portugal, 1905a, p. 2484; cf. também Portugal, 1905c, p. 14) decretados, bem como a obediência a determinados preceitos, “... a fim de justificarem o coutamento e respectiva policia” (Art. 30.º do Decreto de 11 de Julho de 1905, Portugal,

¹¹⁸ Extraído de Mendes & Fernandes (2007, p. 94).

1905a, p. 2484; cf. também Portugal, 1905c, p. 14), para além de outros encargos e imposições aos proprietários de terrenos ou matas sujeitas ao regime florestal parcial - definidos no capítulo VII do decreto de 11 de Julho (Portugal, 1905a, pp. 2484-2485; também Portugal, 1905c, pp. 15-17) – nomeadamente, o pagamento de multas, por falta de participação à Direcção Geral de Agricultura da venda dos terrenos sujeitos ao regime florestal parcial. Se a lista de obrigações era extensa, já as vantagens da sujeição ao regime florestal eram poucas (art. 39.º do decreto de 11 de Julho de 1905, Portugal, 1905a, p. 2485; cf. também Portugal, 1905c, p. 17): incentivos em natureza (fornecimento de plantas e sementes e apoio técnico, mas sem que os Serviços Florestais dispusessem de pessoal no terreno para poder estes serviços em larga escala) e um incentivo fiscal (isenção de contribuição predial durante 20 anos para os proprietários de terrenos a arborizar, com uma de 1 hectare ou mais (5.º do art. 39.º do mesmo decreto, Portugal, 1905a, p. 2485; cf. também Portugal, 1905c, p. 17). Havendo esta assimetria entre novos deveres e novos direitos, com predomínio para os primeiros, o que era de esperar, e que veio a acontecer, foi a pouca aplicação desta componente das leis do Regime Florestal nas áreas privadas.

Assim sendo, as leis do Regime Florestal não vieram, de facto, reforçar substancialmente o apoio do Estado aos proprietários particulares que continuou a ser muito reduzido, isto embora fosse sabido que a maior parte da área florestal do país pertencia ao domínio privado. É isto que Ferreira Borges afirmava claramente em 1908: “... o domínio florestal do Estado é insignificante relativamente à superfície arborizada do país ...” (Joaquim Ferreira Borges citado por Radich & Alves, 2000, p. 87). A verdade é que “...pouco ou nulo interesse (...) o Estado teve durante dezenas de anos, no apoio a uma intervenção técnica neste domínio, pois que, quando o teve, foi ainda na

perspectiva do fomento da arborização não do ordenamento da área existente” (Alves, 1994, p. 54), o que, nas palavras de A. A. Monteiro Alves (1994), terá sido “... uma grande lacuna da política e acção da Administração Pública Florestal no nosso País (...), apesar de instrumentos apropriados que teve à sua disposição, como é o caso da legislação do Regime Florestal, produzida no início do século...” (1994, p. 54).

Note-se que já a reforma de 1886 tinha inscrito no regulamento da reorganização do Serviços Florestais a intenção do governo em apoiar os proprietário privados, que assim o desejassem, na arborização dos seus terrenos, com ajuda técnica e fornecimento de sementes. Este desígnio permaneceu aquando da promulgação das leis do Regime Florestal, onde ficou previsto que, embora o regime florestal, por ser de utilidade pública, devesse ser levado a cabo pelo Estado, poderia, ainda que sob direcção deste, “... ser desempenhado auxiliar ou parcialmente (...) pelos particulares individualmente” (art. 26.º do decreto de 24 de Dezembro de 1901, Portugal, 1902, p. 1346). Contudo, a submissão ao regime florestal, quer obrigatória quer voluntária, implicava o cumprimento de determinados preceitos, nomeadamente a execução dos planos de exploração e ordenamento concretizados pelos técnicos dos Serviços Florestais. Para além disso, qualquer corte extraordinário, não previsto nos planos de exploração e/ou de ordenamento só poderia ser realizado “... com a autorização do silvicultor chefe do regime, quando não haja inconveniente ...” (art. 23.º do decreto de 11 de Julho de 1905, Portugal 1905a, p. 2484; cf. também Portugal, 1905c, p. 12). Isto é, tal como já concluímos anteriormente, as regras de gestão florestal das propriedades particulares eram coincidentes com as estabelecidas para as matas nacionais, o que significa que não terá havido a adaptação das regras do Regime Florestal às particularidades das propriedades privadas e às necessidades dos seus proprietários. Em vez disso houve uma imposição das regras gerais de gestão das propriedades florestais públicas, que

embora pudessem ser eficazes para as últimas, não o seriam para as primeiras sem incentivos capazes de suscitar a adesão voluntária dos proprietários privados ao cumprimento destas obrigações. Além disso, a orgânica dos Serviços Florestais nunca foi estruturada no sentido de ser dotada de um serviço de extensão florestal, com técnicos em permanência no terreno disponíveis e capazes de prestar aos proprietários florestais o apoio necessário no sentido de realizarem projectos de arborização e de melhoria da gestão dos seus espaços florestais. As leis do Regime Florestal estabeleciam a prestação deste tipo de apoio técnico, mas não foram seguidas de efectiva constituição de tais serviços.

Também nada se fez no sentido de incentivar uma outra via para prestar esse tipo de apoio aos proprietários privados que seria estimular a sua organização associativa. Em vez disso, no decreto de 1901, ao referir-se a possibilidade de associações de proprietários cujas matas ou terrenos, voluntariamente ou não, tivessem sido sujeitas ao regime florestal (art.º 30.º do decreto de 24 de dezembro de 1901, Portugal, 1902, pp. 1346-1347), do que se falava era só dos encargos que teriam que suportar e não de apoios para a constituição e desenvolvimento dessas organizações. Com efeito, dizia-se que todos e cada um dos associados ficavam obrigados a “... satisfazer á Fazenda Nacional os encargos provenientes da submissão ao regime florestal, bem como os demais preceitos do regulamento” (art. 30.º do decreto de 24 de Dezembro de 1901, Portugal, 1902, pp. 1346-1347) posteriormente aprovado em 1903. Neste decreto determinavam-se quais os encargos que os grémios ou associações, constituídos com o fim da arborização, teriam que suportar, nomeadamente, “... quotas da contribuição predial ou qualquer outro imposto que incida na mata ou terreno de cada proprietario ou socio do gremio ou associação, ou que venha a incidir no conjunto do dominio florestal do mesmo gremio ou associação, ou em cada uma, ou qualquer das

suas partes ...” (art. 251.º do decreto de 24 de Dezembro de 1903, Portugal, 1903, p. 4419), para além de outros encargos previstos, como os de subsídio de polícia florestal e despesas de demarcação (art. 251.º, § único, do decreto de 24 de Dezembro de 1903, Portugal, 1903, p. 4419). A acrescer a todos estes deveres, os proprietários dos terrenos e das matas sujeitos ao regime florestal deveriam também “... assumir o encargo de pagar os vencimentos, alojamento e lenha e o de fornecer um hectare de terra de sementeira a um guarda florestal auxiliar ...” (art. 252.º do decreto de 24 de Dezembro de 1903, Portugal, 1903, p. 4419). Os proprietários que pretendessem sujeitar-se simplesmente ao regime de polícia florestal ficavam dispensados de “... seguir determinados planos de arborização ou exploração, podendo arborizar os seus terrenos e explorar as suas matas pela forma que julguem mais conveniente, comtanto que realizem o revestimento dos mesmos terrenos e conservem as suas matas, a fim de justificarem o coutamento e a respectiva polícia” (art.º 253.º, § 1.º, decreto de 24 de Dezembro de 1903, Portugal, 1903, p. 4419). Com esta medida tinha-se, principalmente, em vista a grande propriedade do Sul e o seu aproveitamento para fins cinegéticos. Verifica-se, pois, que, globalmente, o incentivo à associação para arborização por conta própria por parte dos proprietários privados era muito reduzido, face a todas as obrigações e a todos os encargos que lhes eram impostos se o decidissem fazer no âmbito do Regime Florestal.

Neste contexto, convém ainda notar a este propósito que em Portugal, durante o período em análise, os regimes políticos não foram, muitas vezes, favoráveis à livre associação dos cidadãos. No início do século XIX vigorava um regime absolutista caracterizado pela “... concentração dos poderes no monarca, ao mesmo tempo que a máquina administrativa era montada de forma a esvaziar os poderes dos corpos não estaduais” (Graça, 1995, p. 25 – nota de rodapé). Seguiu-se a chamada “Época Liberal”,

que, também, não veio facilitar o associativismo no país: “A burguesia liberal (...) desconfiou das pretensões associativas e por isso no nosso Código Penal de 1852, no art. 282.º, proíbe a associação de mais de vinte pessoas, ainda mesmo dividida em secções de menor número, que se formasse (...) de qualquer natureza, sem a autorização do Governo dadas as condições que ele julgasse convenientes. Esta doutrina manteve-se no Código de 1886 e vigorou até ao decreto de 9 de Maio de 1891” (Caetano, 1994, p. 352). Durante a 1.ª República houve algum desenvolvimento de organizações associativas, mas esse desenvolvimento foi interrompido com o golpe de Estado de 28 de Maio de 1926 de que resultou a inclusão na organização corporativa de muito do associativismo que tinha existido até então. Com o Estado Novo, instalou-se, assim, até 1974, o “... claro predomínio da administração central sobre a administração municipal ...” e o autoritarismo político e intervencionismo económico, pelo que em todo este período “... deu-se um grande aumento do papel do Estado em relação às actividades até aí puramente privadas” (Amaral, 1994, p. 86). Durante o Estado Novo, os grémios e cooperativas estavam sujeitos a um forte controle, pelo que a intervenção do governo no movimento associativo, nas palavras de Laura Larcher Graça, “... teve características próprias dum regime autoritário” (Graça, 1995, p. 321) e sempre que ocorria uma tentativa de associação autónoma, não só lhes faltavam os apoios, como se deparavam com dificuldades criadas pela própria política estatal (Graça, 1995, p. 322).

4.4. Evolução dos Serviços Florestais durante o século XX

As tendências até aqui descritas mantiveram-se durante quase todo o século XX. Com a reforma do Ministério da Agricultura, em 1919, os Serviços Florestais ascendem ao estatuto de Direcção Geral, criando-se “uma das mais duradouras estruturas ao nível

da (...) Administração Pública Portuguesa, a *Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas* (D.G.S.F.A.). E não só duradoura, mas também sólida, técnica e administrativamente...” (Radich & Alves, 2000, p. 123). Também a missão deste organismo não sofreu grandes alterações: “É o âmbito dos problemas da floresta pública e comunitária que vai ainda dominar, nas preocupações dos políticos e dos técnicos, o segundo quartel do século [XX]. Quase de uma forma absoluta tudo aquilo que é concebido, projectado, realizado, tem como centro de irradiação a Administração Pública Florestal, sejam as legislações, as acções de arborização, a investigação e o próprio ensino. (...) mesmo quando, em 1930, é criada a Universidade Técnica, e nela é integrado o ensino florestal, estabelece-se uma relação profícua com os Serviços Florestais, recorrendo o ensino ao saber dalguns dos seus mais conceituados técnicos...” (Radich & Alves, 2000, p. 135). Em conclusão, e nas palavras de Maria Carlos Radich e A. A. Monteiro Alves (2000): “A sua matriz inicial, dirigida natural e predominantemente, para as florestas públicas e comunitárias, vai permanecer com alterações mínimas, mesmo quando começou a mudar de nome (1977)...” (2000, p. 123).

4.5. Análise das hipóteses explicativas

Nos capítulos 1, 2 e 3 foram formuladas algumas hipóteses explicativas acerca da evolução da política florestal em Portugal. Estamos agora em condições de rever essas hipóteses e analisar em que medida os factos aí expostos as falsificam ou não.

4.5.1. O papel dos Serviços Florestais na formulação e na implementação da política florestal em Portugal

A principal entidade envolvida na formulação e na implementação da política florestal em Portugal, no período considerado, foi o organismo aqui designado por “Serviços Florestais” (*Hipótese 2*), embora, tal como vimos, tenha havido alguma influência externa, nomeadamente, dos intelectuais que escreveram sobre questões florestais e dos técnicos florestais. Percorrendo a evolução da instituição e das medidas que foram sendo tomadas neste domínio ao longo de todo o século XIX, e mesmo depois do virar do século XX com a publicação das leis do Regime Florestal, confirma-se isto mesmo. De facto, o essencial de legislação florestal produzida ao longo do período em análise foi legislação que teve que ver com a criação, a reforma e as actividades dos Serviços Florestais.

Durante este período não houve nada que se visse no que se refere à promoção da participação doutros agentes, para além dos Serviços Florestais, na formulação e implementação da política florestal. Houve a constituição de várias comissões, mas quase sempre compostas por técnicos florestais, sem representatividade de grupos de agentes do sector.

4.5.2. A persistência na política florestal de instrumentos de intervenção directa do Estado, a ausência de incentivos para o fomento da floresta privada e a presença dominante nos Serviços Florestais da profissão de engenheiro silvicultor

Concluimos já que houve, pelo menos durante o período de análise, uma tendência para a concentração da actuação dos Serviços Florestais nas áreas de domínio público. Consideramos que um dos principais factores explicativos deste facto tem que ver com o tipo de pessoas que foram dirigindo os Serviços Florestais, ao longo do tempo, cuja “*expertise*” se caracteriza pelo seguinte (*Hipótese 3*):

- formação científica de base centrada nas tecnologias silvícolas;
- formação insuficiente nas áreas das ciências sociais, humanas e políticas, necessárias para perceber os comportamentos dos proprietários florestais e para definir e aplicar instrumentos de política adequados a esta população.

Com efeito, ao longo do período em análise, observa-se uma ascensão gradual, e depois um monopólio dos lugares de direcção dos Serviços Florestais, da profissão de engenheiro silvicultor, cuja formação de base tinha as características atrás referidas. Daí resulta que o tipo de diagnóstico que era feito sobre a situação do país florestal era o de atribuir as culpas do estado de abandono de grande parte dos espaços florestais ao desleixo do “povo”, aos “montanheses” e aos “habitantes de vales”, sem curar de investigar os factores influenciadores desse “desleixo”. Para além dos depoimentos neste sentido já transcritos anteriormente, aqui ficam mais alguns, encontrados na imprensa agrária da época. No Jornal de Agricultura e Horticultura Prática, de 1894, Carlos de Oliveira Carvalho escreveu o seguinte: “É facto averiguado que esta parte da península possuía densas e luxuriantes florestas, que gradualmente foram desaparecendo com as necessidades da cultura agrícola, sendo a parte restante, que se não podia sujeitar a essa aplicação e que devia ter ficado incolume, devastada impunemente pela ignorancia do nosso rotineiro povo...” (Carvalho, 1894, p. 80). Mais tarde, em 1918, António Mendes de Almeida também insistiu no assunto: “Sôbre o

quanto há a esperar dos benefícios indirectos dêste grande empreendimento não preciso explicar-me, visto estar na presença de uma selecta assistência, mas de lamentar é que os montanheseos tão mal os compreendam e que dêles os habitantes dos vales se desinteressem...” (Almeida, 1918, pp. 9-10). Os técnicos florestais insistiam, pois, em acusar os privados como sendo os responsáveis pela devastação da floresta existente, sem investigar devidamente os factores explicativos desse comportamento: “Pereira Coutinho ... não tinha dúvidas em acusar o “simples particular”: “Foi ele quem deitou abaixo as florestas outrora existentes”...” (Radich & Alves, 2000, pp. 90). Nas palavras de João Antunes Estevão (1983), “Para o silvicultor, o silvicultor de então, a explicação [da desarborização] era fácil: o montanhês era «atrasado», quase «primitivo»” (1983, p. 1181).

Ora, “... na questão da arborização, não estava apenas em causa um problema técnico. O problema era fundamentalmente social. Não se podia obrigar à força, de um dia para o outro, populações inteiras a mudar o seu modo de vida...” (Estevão, 1983, p. 1181). Para lidar adequadamente com estes aspectos económicos e sociais do desenvolvimento florestal era necessário que os Serviços Florestais dispusessem de técnicos com uma formação que integrasse adequadamente estas componentes, ou que dispusessem de equipas pluridisciplinares onde essas componentes estivessem presentes, o que nunca foi o caso, no período em análise.

É possível, assim, concluir que o monopólio de uma profissão na direcção dos Serviços Florestais embora possa ter contribuído positivamente para o desenvolvimento de um “sentido de corpo”, favorável à consecução das suas missões no que respeita à floresta do domínio público, limitou as suas possibilidades de fomento da floresta privada, na medida em que esta faz mais apelo a outras dimensões para além da puramente técnica. Este facto contribuiu, então, para condicionar o sentido e a evolução

da política florestal do nosso país, onde durante muito tempo ficaram relegadas para segundo plano as questões relacionadas com a promoção da arborização e do ordenamento florestal da propriedade privada. Os Serviços Florestais foram orientados por critérios técnicos de natureza quase exclusivamente silvícola, abstraindo-se da diversidade e da complexidade socio-económica da floresta portuguesa, o que os incapacitou para o papel de incentivadores da vasta população de proprietários privados no sentido destes desenvolverem a sua iniciativa com vista à arborização e à melhoria da gestão do seus espaços florestais.

Para o espírito de corpo atrás referido que caracteriza as relações entre os profissionais florestais (*Hipótese 3*) pode ter contribuído o facto de, com excepção dos primeiros que foram formados no estrangeiro, os seguintes terem sido quase todos formados na mesma escola e, ainda por cima, a única no país até uma data relativamente recente. Além disso, para estes profissionais, durante muito tempo, os Serviços Florestais foram praticamente a única possibilidade de emprego.

Mesmo antes da criação da Administração Geral das Matas, “... já o nosso mais antigo florestal, José Bonifácio de Andrada e Silva, em 1815...” (Almeida, 1918, p. 14) tinha sublinhado a importância de “... se cuidar devidamente dos assuntos silvícolas, visto o País ter tudo a lucrar com o desenvolvimento da arborização, pelo benefícios indirectos que ocasiona e vantagens directas que promove ...” (Almeida, 1918, p. 14), bem como revelado a necessidade de “...Officeaes instruídos e capazes, que obrando debaixo de principios certos e harmonicos hajão tirar ramos tão importantes do abatimento e miseria ...” (Silva, 1815, p. 80). Muito embora durante a primeira metade do século XIX, os cargos directamente relacionados com a gestão das matas do Estado tenham sido “... desempenhados por oficiais da marinha, engenheiros militares ou Conselheiros” (Devy-Vareta, 1989, p. 107), a verdade é que a ideia original de Andrada

e Silva terá permanecido na memória da Administração Geral das Matas, de tal forma que, o amadorismo terá passado “«... a ser substituído pelo profissionalismo técnico ...» dos que tinham frequentado os Cursos de Agronomia ou as Escolas de silvicultura estrangeiras, antes da criação da de Lisboa em 1865” (Devy-Vareta, 1989, p. 107). Segundo Devy-Vareta, a evolução para o profissionalismo técnico ter-se-á claramente feito sentir nas obras referenciadas a partir do fim da década de 1860 (Devy-Vareta, 1989, p. 107). Depois de instalado o ensino da ciência florestal, “O destino previsto para os silvicultores, especialmente para aqueles que o Estado português iria passar a formar foi claramente traçado (...): a administração pública” (Radich & Alves, 2000, p. 95), pelo que “Impunha-se que, doravante, a administração tivesse sob suas ordens “os membros de uma corporação técnica, educados num instituto especial”. Silvicultores e administração pública eram deste modo indissolúvelmente ligados em conceito e foram-na na prática” (Radich & Alves, 2000, p. 95).

Em 1868 é publicado o *Relatório Acerca da Arborização Geral do País*. Nele se salientava que “As vantagens que derivam da plantação de arvoredo em larga escala, aproveitando para isso extensas regiões, que á primeira vista, por algumas pessoas, seriam julgadas estereis, ou salvando por esse meio de inevitavel ruina os mais bellos tractos do solo agricultado, estão no animo de toda a gente esclarecida...” (Portugal, 1868, p. 14). Considerava-se o decreto que esteve na origem deste relatório “... um importante passo n’esta laborisissima senda ...” (Portugal, 1868, p. 35) e uma manifestação do “... pensamento do governo desejar abrir o caminho que deve conduzir à solução de tão importante problema” (Portugal, 1868, p. 35). Esta visão da arborização do país ser concretizada por intervenção directa do Estado sob a direcção dos técnicos florestais era a defendida pelos engenheiros silvicultores que foram integrando os quadros directivos dos Serviços Florestais, facto bem patente em alguns

dos relatórios deste organismo. Carlos Augusto Pimentel, no relatório do ano económico de 1886-1887, refere que os trabalhos de arborização das dunas e das cumiadas e encostas das serras trariam “... taes resultados (...) ao paiz (...), que bem merecem a attenção dos poderes publicos” (Portugal, 1889b, p. 597). No mesmo relatório considera, ainda, relevante a aquisição de alguns pinhais do litoral, sendo que “Parte d’estas propriedades pertencem a particulares e parte a corporações (...) que convem desde já encorporar no dominio florestal do estado” (Portugal, 1889b, p. 598), acrescentando que “Para garantir a conservação e engrandecimento d’estas mattas, que formam verdadeiros massiços de defeza contra a corrente das areias, não vejo outro meio senão o da sua expropriação por conta do estado...” (Portugal, 1889b, p. 606). No princípio do século XX continua a acentuação da importância dos trabalhos florestais e consequente necessidade de técnicos especializados, pelo que se deveria “Cuidar de melhorar o ensino silvicola, em vista do aumento da area florestal do país e importância que vão tendo os serviços, devendo o pessoal saído das escolas praticar nos primeiro annos de serviços de estudos e ordenamentos, de cuja boa execução e comprehensão depende muito a melhor cultura e exploração das matas” (Portugal, 1905b, p. 205). Na Conferência Florestal de 1914 prossegue a insistência neste assunto: “Que para o cabal desempenho da vasta missão confiada ao pessoal técnico dos serviços florestais, e que tanto interessa o desenvolvimento da economia nacional, indispensável se torna o aumento do quadro dos engenheiros silvicultores e dos regentes florestais” (Portugal, 1915a, p. 36). Como se pode ver, não há aqui referência à necessidade doutras qualificações para além das de técnico florestal. Nesta altura a “corporação florestal” não ia para além disto. Aqui fica mais uma citação reveladora desta situação relativa a um dos mais distintos representantes desta profissão nessa época: “... o Sr. Mendes de Almeida, congratula-se pela reunião da Conferência, que demonstra a união da

corporação florestal e que dá sempre ensejo a demonstrar quanto todos unidos, silvicultores e regentes, se interessam pela causa silvícola” (Portugal, 1919, p. 213).

4.5.3. Os agentes envolvidos no processo de formulação e implementação da política florestal

Uma das hipóteses explicativas relativas ao trajecto da política florestal em Portugal relacionadas com o “*Advocacy Coalition Framework*” é a de que os agentes da rede responsável pela preparação e implementação da política florestal em Portugal têm estado organizados, ao longo do tempo, numa ou em várias coligações, possuindo cada uma um sistema de crenças específico (*Hipótese 4.1*). Ao longo do período em análise é identificável uma coligação composta pelos seguintes agentes:

- técnicos florestais;
- dirigentes dos Serviços Florestais;
- políticos que tinham responsabilidades em matéria florestal;
- intelectuais que escreveram sobre questões florestais.

As relações e a conjugação de interesses entre agentes eram claras e no essencial as suas posições em matéria florestal eram coincidentes:

- os dirigentes dos Serviços Florestais provinham das profissões florestais;
- os políticos foram aprovando as leis que os “florestais” lhes foram propondo, sendo que alguns destes políticos que tiveram influência na altura, nomeadamente Fontes Pereira de Mello, tinham anteriormente sido dirigentes dos Serviços Florestais;

- os Serviços Florestais tentavam dar corpo ao que os intelectuais preconizavam.

Isto aponta no sentido de ter sido uma coligação de interesses que integrava os Serviços Florestais, os técnicos florestais e os intelectuais que na altura intervieram publicamente sobre a questão do mau aproveitamento dos recursos florestais do país. Estes eram os que, na Administração Pública e fora dela, advogavam que a arborização do país era não só tarefa impossível para as entidades privadas, como também só pela intervenção directa do Estado poderia ser concretizada, e que além disso, eram favoráveis à condução das políticas públicas com base em conhecimento centrado essencialmente nas ciências florestais.

4.5.4. O sistema de crenças implícito na formulação e na implementação da política florestal

O “*core*” do sistema de crenças da coligação de agentes acima identificada foi influenciado pelos factos ocorridos durante o período de formação dos Serviços Florestais em Portugal, que vai sensivelmente desde a criação da Administração Geral das Matas em 1824, até à promulgação das leis do Regime Florestal do início do século XX.

Tivemos oportunidade de concluir já que a formação do “*deep core*” do sistema de valores do grupo de agentes que veio a dominar a política florestal em Portugal terá tido início mesmo antes da criação da Administração Geral das Matas, tendo em atenção propostas como as de Andrada e Silva relativamente à reorganização da administração das matas da Coroa. Desde, pelo menos, essa altura advogava-se a necessidade de um organismo público dirigido por técnicos florestais para cuidar dos

assuntos relacionados com a arborização do país, onde: “... da boa escolha da Officialidade dependera sobre maneira o feliz exito da obra. Nada se conseguirá, se os Officiaes, além dos conhecimentos praticos e essenciaes da Sciencia Florestal, não souberem de Arthmetica e Geometria necessarias; e não tiverem alguns principios de Desenho. Sem estes conhecimentos mal poderão executar as ordens que receberem; nem comprehender cabalmente as miudas instrucções que lhes deverá dar o Director Geral, para bem das sementeiras e plantações, seu augmento, conservação e aproveitamento futuro; para a guarda e policia dos bosques; e finalmente para se regular a comptabilidade de toda a Administração” (Silva, 1815, pp. 167-168). Requisitos de conhecimentos técnicos florestais foram sendo gradualmente impostos, tendo sido regulados logo aquando da criação da Administração Geral das Matas em 1824 para o cargo do Administrador Geral. Mais tarde veio-se a exigir também que o restante pessoal tivesse este tipo de conhecimento especializado. A reforma de 1872 que instituiu a separação entre serviços técnicos e serviços administrativos, confirma esta tendência geral da evolução dos Serviços Florestais, que se manteve ao longo do restante período aqui considerado. A convicção era de que a acção dos Serviços Florestais deveria ser orientada com base no conhecimento técnico silvícola, acreditando-se que o problema da arborização do país dependia essencialmente da aplicação prática desses conhecimentos. Daí a necessidade de ir impondo requisitos quanto ao tipo qualificações que o pessoal deveria possuir e o gradual incremento do número de engenheiros silvicultores nos Serviços Florestais.

O centrar da actividade dos Serviços Florestais na gestão da floresta pública e comunitária foi um facto ao longo de todo o período aqui em análise. De facto, apesar do crescimento da área sob tutela da Administração Geral das Matas, o que se verifica é

que essas propriedades que foram ficando sob a jurisdição deste organismo eram todas do domínio público, ou passaram a sê-lo.

A principal alteração nesta situação durante o período em análise aconteceu quando, em 1888, foi transferida para os Serviços Florestais a responsabilidade da gestão dos baldios das serras do Gerês e da Estrela. Embora tenha havido antes algumas transferências de baldios para a gestão directa pelos Serviços Florestais, nunca isto tinha acontecido com a magnitude dos baldios das serras do Gerês e da Estrela. Por isso, este facto marca uma mudança estrutural nesta componente da política florestal, que viria a assumir uma grande importância na actividade dos Serviços Florestais ao longo do século XX. Outro dos passos preparatórios no sentido deste alargamento da intervenção do Serviços Florestais aos baldios serranos que convém assinalar, para além da referida progressiva incorporação de alguns baldios nas propriedades sob sua jurisdição, foi a elaboração de relatórios acerca do estado da arborização do país e identificação de terrenos baldios passíveis de arborização, como o que foi produzido por Carlos Ribeiro e Nery Delgado - *Relatório acerca da Arborização Geral do País* de 1868 (cf. Radich & Alves, 2000, pp. 35-40).

As reformas subsequentes em nada alteraram o objectivo maior deste organismo, nem mesmo a legislação do Regime Florestal, publicada no início do século XX. Muito embora ela previsse a ajuda a proprietários privados que pretendessem arborizar os seus terrenos por conta própria, a verdade é que os incentivos eram muito insuficientes face às novas obrigações que eram impostas como contrapartida aos proprietários privados. Além disso, alguns dos incentivos previstos deixavam de fora muitas das propriedades do minifúndio, como é o caso da isenção de contribuição predial durante 20 anos apenas para os proprietários que sujeitassem, pelo menos, 1 hectare das suas propriedades à cultura florestal, como ficou previsto no parágrafo 5.º do art. 39.º do decreto de 11 de

Julho de 1905 (Portugal, 1905a, p. 2485; cf. também Portugal, 1905c, p. 17). Para além disso, a sujeição ao regime florestal implicava a obediência a determinadas questões, como, por exemplo, ficou estipulado no artigo 14.º do regulamento acima mencionado, a obrigação de sujeição a um “... plano definitivo de arborização decretado” (Portugal, 1905a, pp. 2483-2484) pelo Governo, sendo, porém, facultativa a sujeição a um plano de ordenamento (art. 22.º). Qualquer corte extraordinário, não previsto nos planos de exploração e/ou de ordenamento desenvolvidos pelos técnicos dos Serviços Florestais, só poderia, também, ser realizado com a autorização do silvicultor chefe do regime, quando não houvesse inconveniente (art. 23.º). Deste modo as regras de gestão florestal das propriedades particulares eram semelhantes às estabelecidas para as matas nacionais, sem que os proprietários fossem adequadamente compensados para o efeito (cf. Portugal, 1905a e Portugal, 1905c). É de referir ainda que alguns dos incentivos previstos nesta regulamentação nunca chegaram a concretizar-se, como foi o caso da prestação de apoio técnico, em larga escala, à vasta população de proprietários privados (cf. Mendes & Fernandes, 2007, pp. 93-98).

É, contudo, de relevar que, apesar das restrições acima assinaladas, com o Regime Florestal ficou legislada a intenção do Estado em promover a arborização em propriedades que não as suas ou as propriedades comunitárias, pelo que, pelo menos, na letra da lei, a missão dos Serviços Florestais prevista nos decretos que constituem o Regime Florestal era mais ampla do que a gestão dos espaços florestais do domínio público. Apesar disso, o fomento da arborização em terrenos privados teve uma expressão muito reduzida. Como A. A. Monteiro Alves (1994) dá a entender, esta medida deveria ter sido complementada com apoio ao nível do ordenamento da área florestal já existente (1994, p. 54), o que efectivamente não se verificou, sendo que, tal como foi referido anteriormente, esta tendência para descuidar, na missão e actividades

dos Serviços Florestais, a importância da extensão da área florestal privada terá permanecido durante grande parte do século XX. Portanto, não só predominaram nas actividades dos Serviços Florestais as questões relacionadas com a floresta pública e comunitária, como quando houve oportunidade para fomentar a floresta privada, não se teve em consideração que os problemas eram diferentes dos da floresta pública, exigindo, portanto, conhecimentos técnicos e instrumentos de política também diferentes, adequados às especificidades dessa floresta.

Os responsáveis pela política florestal nesta altura, e mesmo depois disso, deveriam ter reconhecido não só na letra da lei, mas também em actos, o peso muitíssimo importante da propriedade florestal ou florestável do domínio privado. Tivessem as características socioeconómicas do tipo de propriedade florestal que é a propriedade privada sido tomadas em consideração e não apenas critérios de natureza silvícola, ter-se-ia concluído que não era de todo adequado promover a arborização e boa gestão desses imensos espaços privados através de formas de intervenção directa do Estado, seja por via da expropriação como chegou a ser advogado e legislado, seja por outra via. A solução poderia ter passado, assim, não por este tipo de intervenção, mas sim por incentivos à iniciativa privada, nomeadamente os seguintes:

- incentivos financeiros, sejam eles de natureza fiscal tal como a própria legislação do Regime Florestal previu, ou de cofinanciamento dos custos de investimento e/ou exploração;
- incentivos em natureza, também previstos nesta legislação, como por exemplo a cedência gratuita de plantas para os projectos de arborização;

- um serviço de extensão, com técnicos em permanência no terreno para apoiar os proprietários privados, não só nos seus projectos individuais, mas também num necessário esforço de organização associativa;
- incentivos para o desenvolvimento das organizações de produtores florestais que já existissem ou que se viessem a constituir, sendo que a legislação do Regime Florestal ainda fez alusão a isso, não tendo, porém, havido consequências práticas disto (cf. Mendes & Fernandes, 2007, pp. 93-98).

Finalmente, a tendência geral na actuação dos Serviços Florestais foi sempre de valorizar as propriedades de grande dimensão, o que ficou bem evidente no artigo 7.º do regulamento de 1886 que reorganizou os Serviços, bem como num dos decretos do Regime Florestal do início do século XX, artigo 39.º do decreto de 1905, cujos conteúdos tivemos já oportunidade de analisar.

Assim sendo, desde os escritos de Andrada e Silva e de outros intelectuais do século XIX até às leis do Regime Florestal do início do século XX nota-se uma continuidade em determinados aspectos fundamentais da política florestal, baseada num “sistema nuclear de crenças” que pode ser caracterizado da seguinte forma:

- percepção de que o essencial do problema da arborização no país se resume a questões técnicas;
- centrar a atenção da política florestal na floresta pública e comunitária;
- fomento da arborização em grande escala;
- presunção de que os problemas da floresta privada se podem tratar de forma não muito diferente da gestão da floresta pública, com preferência pela intervenção directa do Estado.

4.5.5. A dependência da trajectória na política florestal e na actividade dos Serviços Florestais

A validade da hipótese relativa à caracterização da evolução dos Serviços Florestais e da política florestal em Portugal como um processo dependente da trajectória (*Hipótese 1*) está relacionada com a validade das restantes hipóteses que formulámos e que acabámos de analisar. O tipo de inter-relações que contribuem para que o resultado seja o desse tipo de dependência é o de serem retroacções positivas que amarram o processo às características essenciais decorrentes das suas condições iniciais (*“lock in”*). É isso que vamos analisar agora.

As condições iniciais que aqui são mais relevantes têm que ver com a missão central que foi cometida aos Serviços Florestais na altura em que foram criados: proteger, expandir e melhorar a gestão da floresta pública.

Para planear essa arborização e melhorar a gestão da floresta pública existente foi necessário recrutar técnicos florestais que gradualmente foram assumindo a direcção daquele organismo. Para a arborização e gestão das áreas do domínio público este tipo de qualificação bastava. No entanto, isto já não era suficiente para fomentar o desenvolvimento da floresta privada e para chamar ao processo de preparação e implementação da política florestal outros agentes relevantes do sector florestal, para além dos Serviços Florestais e dos técnicos florestais. Fechando-se na profissão de técnico florestal à qual faltava uma formação socio-económica, o processo de preparação e implementação da política florestal acabou por se limitar às áreas para as quais este tipo de qualificação bastava e os Serviços Florestais, dirigidos por esta profissão, acabaram por não se abrir suficientemente à participação doutro tipo de

agentes e doutro tipo de instrumentos de política, para além da intervenção directa do Estado (*Hipóteses 2 e 3*). Esta situação contribuiu, assim, para amarrar aquele processo ao que foram as missões iniciais dos Serviços Florestais.

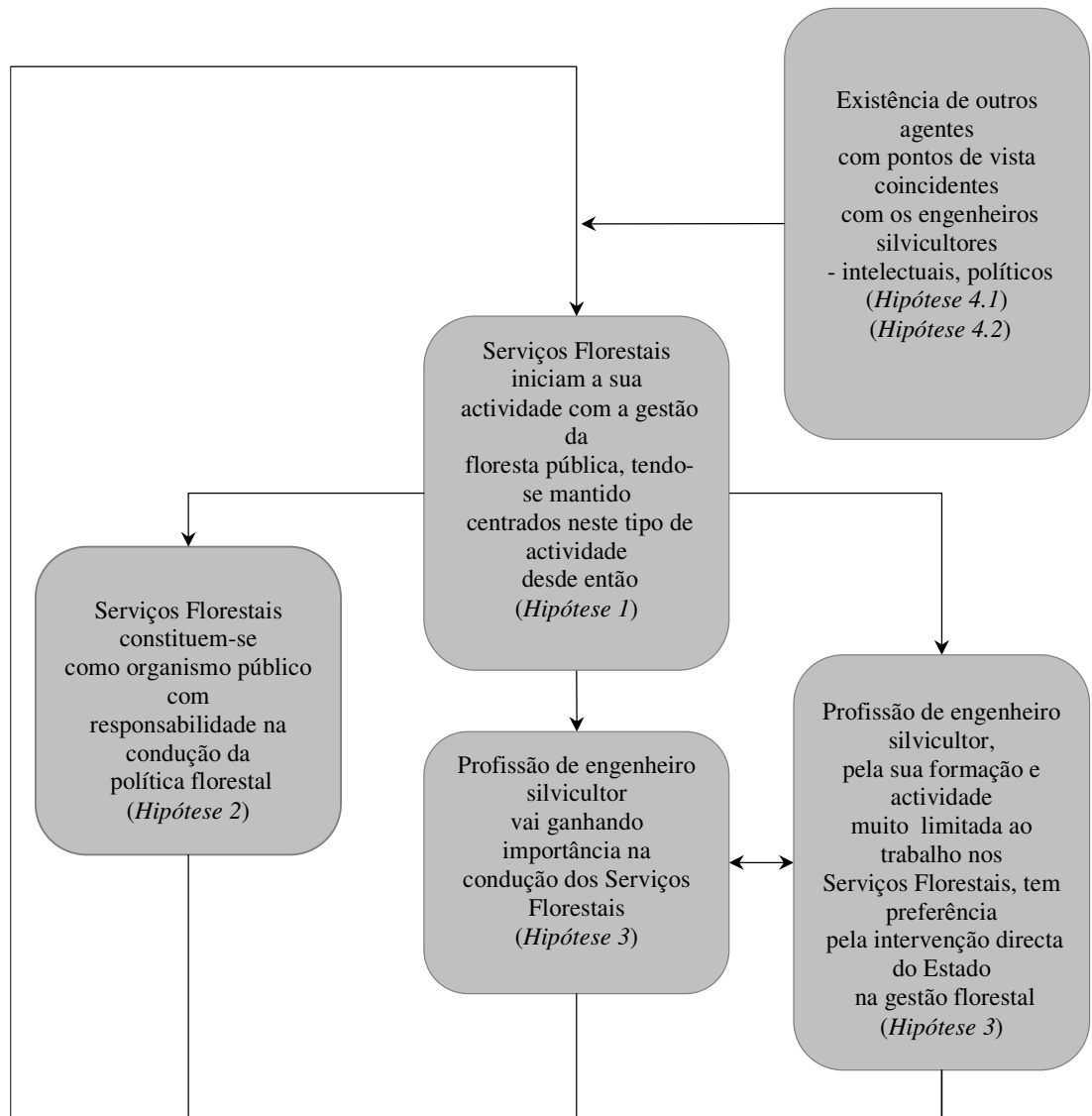


Figura 5 – Inter-relações das hipóteses em análise

Temos, assim, uma relação de causalidade que vai da missão inicial dos Serviços Florestais para o tipo de qualificação dos seus quadros e para o tipo de instrumentos de

política que são preferidos, mas que, depois, retroage positivamente sobre essa missão no sentido de a manter¹¹⁹.

Exteriormente aos Serviços Florestais e aos técnicos florestais outros agentes comungavam desta visão das questões e da política florestal. Os agentes deste tipo identificados na tese foram os políticos responsáveis pela legislação que foi sendo publicada neste sentido e os intelectuais que intervieram publicamente sobre estes assuntos (*Hipóteses 4.1 e 4.2*). Estes agentes constituíram, assim, com os Serviços Florestais e os técnicos florestais uma “coligação” que advogava uma política florestal onde o Estado, através dos Serviços Florestais, tivesse um papel muito forte e muito interventivo, face ao que se considerava ser a incapacidade dos proprietários florestais privados para promoverem o desenvolvimento florestal do país. Deste modo, reforçavam-se as relações de causalidade circular atrás descritas entre a missão dos Serviços Florestais e os tipos de técnicos e de instrumentos de política que eles foram privilegiando ao longo do tempo.

¹¹⁹ Ver Figura 5, p. 134.

CONCLUSÃO

A questão que motivou o presente trabalho é o procurar perceber por que é que num país com uma importância tão grande da propriedade florestal privada, as políticas públicas para o sector e o órgão da Administração Pública mais directamente responsável pela sua concepção e execução, durante mais de 100 anos, e ainda com frequência nos dias de hoje, não têm prestado a devida atenção a esta realidade. O presente trabalho é um contributo parcial para analisar este problema, uma vez que se limita a estudar a evolução dos Serviços Florestais ao longo do século XIX, até às leis do Regime Florestal do início do século XX.

Apesar desta limitação, tentámos mostrar com esta investigação que há um interesse especial no estudo desse período de formação dos Serviços Florestais. Esse interesse decorre do fenómeno de "dependência da trajectória" que identificamos na política florestal em Portugal e cujas razões procuramos analisar para este período. A trajectória em questão foi a que se pode caracterizar do seguinte modo:

- preferência por instrumentos de intervenção directa do Estado na gestão florestal, em detrimento de políticas de incentivos à iniciativa privada;
- preferência pela intervenção em áreas de grande escala em detrimento da atenção ao fomento da gestão agrupada de propriedade privada de pequena dimensão;
- concentração dessa intervenção em áreas de domínio público, ou em áreas baldias geridas como se fossem de domínio público.

Procurámos mostrar neste trabalho que, para a manutenção desta trajectória, contribuiu um processo de causalidade circular que integrou os seguintes factores:

- ascensão dos Serviços Florestais a organismo com responsabilidades na condução da política florestal;
- ascensão da profissão de engenheiro silvicultor à direcção dos Serviços Florestais, profissão essa que tinha uma formação carenciada em matéria socio-económica;
- convergência de opiniões entre estes agentes da política florestal e outros agentes relevantes na formulação dessa política, nomeadamente, políticos responsáveis pela legislação florestal e intelectuais que intervieram publicamente sobre questões florestais.

Investigação futura

Este trabalho não pretende ter esgotado todos os factores que possam ter contribuído para o tipo de trajectória dos Serviços Florestais e da política florestal atrás descrito. Efectivamente, não foram aqui investigados todos os documentos produzidos pelos Serviços Florestais ao longo do período em análise, para além dos anuários florestais publicados em letra de imprensa, documentos esses cujo conteúdo poderá permitir identificar outros factores aqui não referidos.

Ficou também por analisar a evolução dos Serviços Florestais e da política florestal ao longo do século XX, para além da breve referência feita a autores que já estudaram a questão e que concluem no sentido da manutenção do tipo de trajectória atrás referida.

Tudo isto é matéria para uma possível investigação futura.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, António Mendes de (1918), *O Problema Florestal Português*. Lisboa: Associação Central da Agricultura Portuguesa.
- ALMEIDA, António Mendes de (1929), *Portugal: A sua riqueza silvícola*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- ALMEIDA, António Mendes de (1904), “Revista Florestal”. *Portugal Agrícola*, 15.º ano, n.º 1, pp. 182-183; 216-217; 249-252 e 291-292.
- ALVES, A. A. Monteiro (1994), “Os anos oitenta no século XIX e o ordenamento florestal em Portugal”. *Revista Florestal*, 2.ª Série, vol. VII, n.º 3, pp. 51-55.
- ALVES, Joaquim Baptista; et al. (1902), “A sujeição do polígono da Covilhã ao regimen florestal”. *Arquivo Rural: Gazeta dos Lavradores*, vol. II, pp. 261-265.
- AMARAL, Diogo Freitas do (1994), *Curso de Direito Administrativo*. 2ª edição, vol. I. Coimbra: Livraria Almedina.
- ARAUJO, António M. Borges d’ (1894), “Arborização das estradas”. *Jornal de Agricultura e Horticultura Prática*, n.º 1, pp. 5-7.
- AZEVEDO, Marianno de Lemos (1871), “Necessidade da arborização”. *Jornal de Horticultura Prática*, vol. II, pp. 99-104.
- AZEVEDO, O. V. (1997), *A Floresta e o Domínio do Mar*. Lisboa: Academia da Marinha.
- BAPTISTA, Fernando Oliveira; SANTOS, Ricardo Terra (2005), *Os Proprietários Florestais*. Oeiras: Celta Editora.

- BÖRZEL, Tanja A. (1997), *What's So Special About Policy Networks?: An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance*, European Integration online Papers, Vol. 1, No. 16, in <http://eiop.or.at>.
- BÖRZEL, Tanja A. (1998), "Organizing Babylon – On the different conceptions of Policy Networks". *Journal of Public Administration*, vol. 76, pp. 253-273.
- BRÄUNINGER, Thomas; KÖNIG, Thomas (1998), "The Formation of Policy Networks: Preferences, Institutions and Actor's Choice of Information and Exchange Relations", in <http://www.tbrauninger.de/>.
- BRIAN, Arthur W. (1989), "Competing Technologies and Lock-in by Historical Small Events". *Economic Journal*, 99, pp. 116-131.
- BROUWER, A. Roland (1995), *Planting Power – The Afforestation of the Commons and State Formation in Portugal*. Proefschrift Landbouwniversiteit Wageningen.
- CAETANO, Marcello (1994), *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora.
- CARVALHO, Carlos de Oliveira (1894), "A desarborização do país". *Jornal de Agricultura e Horticultura Prática*, n.º 1, pp. 79-81.
- CARVALHO, José Maria de (1943), "A Missão do Engenheiro Silvicultor". Separata das *Publicações da Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas*, vol. X, tomo 1.
- CLARKE, Jeanne Nienaber; McCOOL, Daniel C (1996), *Staking Out the Terrain: Power and Performance Among Natural Resources Agencies*. Second Edition. New York: State University of New York Press.
- COLEBATCH, H. K. (2005), "Policy analysis, policy practice and political science". *Australian Journal of Public Administration*, vol. 64.

- COUTINHO, Pe. João (1894), “Arborização das estradas”. *Jornal de Agricultura e Horticultura Prática*, n.º 1, pp. 40-41 e 57-58.
- DAUGBJERG, Carsten; MARSH, David (1998), “Explaining policy outcomes: integrating the policy network approach with macro-level and micro-level of analysis”, in David Marsh, *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, pp. 52-71.
- DAVID, Paul A. (1985), “Clio and the Economics of QWERTY”. *The American Economic Review*, vol. 75, n.º 2, pp. 332-337.
- DAVID, Paul A. (1994), “Why are institutions the ‘carriers of history’?: path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions”. *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 5, n.º 2, pp. 205-220.
- DAVID, Paul A. (1997), “Path Dependence and the Quest for Historical Economics: One More Chorus of the Ballad of QWERTY”. *Discussion Papers in Economic and Social History*, n.º 20, in <http://www.nuff.ox.ac.uk>.
- DAVID, Paul A. (2000), “Path dependence, its critics and the quest for ‘historical economics’”, in <http://www-econ.stanford.edu>.
- DAVID, Paul A. (2006), “Path dependence – A foundational concept for historical social science”. SIERP Discussion Paper No. 06-08, in <http://www-econ.stanford.edu>.
- DEVY-VARETA, Nicole (1993a), *A Floresta no Espaço e no Tempo em Portugal – A arborização da Serra da Cabreira (1919-1975)*. Porto: Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- DEVY-VARETA, Nicole (1993b), “A questão da florestação em Portugal: um processo de longa duração”. *Sociedade e Território*, n.º 19, pp. 49-70.

- DEVY-VARETA, Nicole; ALVES, A. A. Monteiro (2007), “Os avanços e recuos da floresta em Portugal – da Idade Média ao Liberalismo”, in Joaquim Sande Silva (coord.), *Floresta e Sociedade, uma história em comum*, Coleção “Árvores e Florestas de Portugal”. Lisboa: Público, Comunicação Social, SA e Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento. Vol. 7, pp. 55-75.
- DEVY-VARETA, Nicole (1989), “Os Serviços Florestais no século XIX: os Homens e as Ideias”. *Finisterra*, vol. XXVI, pp. 105-116.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo; OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Edições Almedina S. A..
- ECO, Umberto (2005), *Como se faz uma tese em Ciências Humanas*. 12.^a edição. Lisboa: Editorial Presença.
- ESTEVÃO, João Antunes (1983), “A floresta dos baldios”. *Análise Social*, vol. XIX, n.º 77-78-79, pp. 1157-1260.
- FARO, Joaquim de C. A. Mello e (1883), “Regeneração das nossas florestas”. *Jornal de Horticultura Prática*, pp. 130-132.
- GERMANO, Maria Adelaide (2000), *Regime Florestal: Um Século de Existência*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas.
- GRAÇA, Laura Larcher (1995), *Propriedade e Agricultura, evolução do modelo dominante de sindicalismo agrário em Portugal*. Dissertação apresentada no Instituto Superior de Agronomia da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- GUIMARÃES, P. Brálio (2006), *Padre Barros-Gomes, Vítima da República, morto a tiro a 4 de Outubro de 1910 no Palácio de Arroios*, Organização dos Padres Manuel Aguiar e Agostinho de Sousa, da Congregação da Missão, com prefácio de D. Manuel Clemente, Bispo Auxiliar de Lisboa. Lisboa: Alêtheia Editores.

- HAY, Colin (1998), “The tangled webs we weave”, in David Marsh (1998), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, pp. 33-51.
- HILL, Michael (2005), *The Public Policy Process*. Fourth Edition. Glasgow: Pearson Education Limited.
- HULLE, Hubert Van (1894), “A desarborização”. *Jornal de Agricultura e Horticultura Prática*, n.º1, p. 104.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Colorado: Westview Press.
- JOHN, Peter (1999), *Policy networks*, in <http://website.lineone.net/>.
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. (1991), “Policy Networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox”, in B. Marin e R. Mayntz (eds.), *Policy Network: empirical evidence and theoretical considerations*, pp. 25-59. Frankfurt: Campus Verlag.
- KICKERT, Walter J. M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. (1999), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications Ltd.
- LERTZMAN, Ken; RAYNER, Jeremy; WILSON, Jeremy (1996), “Learning and Change in the British Columbia Forest Policy Sector: A Considerations of Sabatier’s Advocacy Coalition Framework”. *Canadian Journal of Political Science*, vol. 29, n.º 1, pp. 111-133.
- LIEBOWITZ, S. J.; MARGOLIS, S. E. (1995a), “Policy and Path Dependence: From QWERTY to Windows 95”. *Regulation: The Cato Review of Business & Government*, 3, pp. 33-41.
- LIEBOWITZ, S. J.; MARGOLIS, S. E. (1995b), “Path Dependence, Lock-in, and History”. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11 (1), pp. 205-226.

- LIMA, Jayme de Magalhães (1904), “A miséria florestal”. *Portugal Agrícola*, 15.º ano, n.º 1, pp. 321-323.
- MARCOS, Rui Manuel de Figueiredo (2006), *História da Administração Pública: relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de ensino*. Coimbra: Edições Almedina S. A..
- McCOOL, Daniel C. (1995), *Public Policy Theories, Models, and Concepts – An Anthology*. New Jersey: Prentice-Hall.
- MARSH, David (1998), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- MARSH, David (1998) , “The development of the policy network approach”, in David Marsh, *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, pp. 3-17.
- MAYNTZ, Renate (2003), *From government to governance: Political steering in modern societies*. Wuerzburg: Summer Academy on IPP, in <http://www.ioew.de/>.
- MENDES, Américo M. S. Carvalho (2005) , *Florestas Portuguesas: emparcelar o quê e para quê?*. Cadernos de Economia, N.º 71, pp. 36-40.
- MENDES, Américo M. S. Carvalho (1998), “National Forest Planning in Portugal”, in P. Glück, G. Oesten; H. Schanz & K.-R. Volz (eds.) *Formulation and Implementation of National Forest Programmes*, Proceedings of the International Seminar held in Freiburg, Germany, 18-20 May 1998. EFI Proceedings n.º 30. Joensuu, Finland: European Forest Institute. Vol. II, pp. 223-244.
- MENDES, Américo M. S. Carvalho (2003), “Implementation Analysis of National Forest Programmes”, in P. Glück & J. Voithenthner (eds.), *NFP Research: Its*

Retrospect and Outlook, Proceedings of Seminar of COST Action E19 “National Forest Programmes in a European Context”, September, 2003 Vienna, Publication Series of the Institute of Forest Sector Policy and Economics. Vienna: University of Natural Resources and Applied Sciences. Vol. 52, pp. 31-46.

MENDES, Américo M. S. Carvalho (2006), “Forest owners’ associations in Portugal: are the infant going to survive?”, in Sarah Wall (ed.), *Small-scale forestry and rural development: The intersection of ecosystems, economics and society*, Proceedings of IUFRO 3.08, Conference hosted by Galway-Mayo Institute of Technology. Galway, Ireland: Galway-Mayo Institute of Techonology. Pp. 289-304.

MENDES, Américo M. S. Carvalho (2008), “The Role of Institutions in Forest Development: The Case of Forest Services and Forest Owners’ Associations in Portugal”, in L. Cesaro, P. Gatto & D. Pettenella (eds.), *The Multifunctional Role of Forests: Policies, Methods and Case-Studies*”, EFI Proceedings No. 55. Joensuu: European Forest Institute, pp. 105-116.

MENDES, Américo M. S. Carvalho; DIAS, Rafael A. R. da Silva (2002), “Financial Instruments of Forest Policy in Portugal in the 1980’s and 1990’s”, in A. Ottitsch, J. Tikkanen, P. Riera (eds.), *Financial Instruments of Forest Policy*. EFI Proceedings, n.º 42. Joensuu, Finland: European Forest Institute. Pp. 95-116.

MENDES, Américo M. S. Carvalho; FELICIANO, Diana; TAVARES, Marisa; DIAS, Rafael (2004), *The 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.

- MENDES, Américo M. S. Carvalho; FERNANDES, Liliana C. R. Meneses (2007), “Políticas e instituições florestais em Portugal – desde o final do Antigo Regime até à actualidade”, in Joaquim Sande Silva (coord.), *Floresta e Sociedade, uma história em comum*, Colecção “Árvores e Florestas de Portugal”. Lisboa: Público, Comunicação Social, SA e Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento. Vol. 7, pp. 77-125.
- MOLLER, Adolpho F. (1872a), “Administração Florestal”. *Jornal de Horticultura Prática*, vol. III, pp. 27-30.
- MOLLER, Adolpho F. (1871a), “Algumas considerações acerca da cultura florestal”. *Jornal de Horticultura Prática*, vol. II, pp. 110-111.
- MOLLER, Adolpho F. (1872b), “Algumas palavras acerca da desarborização”. *Jornal de Horticultura Prática*, volume III, pp. 8-10.
- MOLLER, Adolpho F. (1871b), “Apontamentos sobre a ciência florestal”. *Jornal de Horticultura Prática*, volume II, pp. 43-46.
- MOLLER, Adolpho F. (1871c), “Consequências da desarborização”. *Jornal de Horticultura Prática*, volume II, pp. 203-208.
- NATIVIDADE, José Vieira (1969), “José Bonifácio de Andrada e Silva: O Silvicultor”, in José Bonifácio de Andrada e Silva, *Memória sobre a Necessidade e Utilidade do Plantio de Novos Bosques em Portugal, particularmente de pinhais nos areais da beira-mar. Seu método de sementeira, custeamento e administração*. 2ª ed.. Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa, pp. 11-19.
- NEVES, C. M. Baeta (1955), “A propósito do Ensino Superior Florestal”. Separata da *Gazeta das Aldeias*, n.º 2295.

- NEVES, C. M. Baeta (1965), *Dos Monteiros-mores aos Engenheiros Silvicultores*.
Lisboa: Sociedade Astória Lda..
- NORTH, D. N. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.
Cambridge: Cambridge University Press.
- OLIVEIRA, Júnior Duarte de (1883), “Cultura Florestal”. *Jornal de Horticultura Prática*, pp. 3-4.
- PEDROSO, Maria Manuela (2000), “100 anos de legislação florestal”, in José Neiva Vieira, Maria José Pinto e Rute Pereira (eds.), *Florestas de Portugal*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas, pp. 251-255.
- PEREIRA, Rute; PINTO, Maria José; VIEIRA, José Neiva (eds.) (2000), *Florestas de Portugal*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas.
- PETERS, Guy (1998), “Policy networks: myth, metaphor and reality”, in David Marsh, *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, pp. 21-32.
- PETERSON, John (2003), *Policy Networks*, in <http://www.ihs.ac.at/>.
- PIMENTEL, C. A. de Sousa (1894), “Arvoredos”. *Jornal de Agricultura e Horticultura Prática*, n.º 1, pp. 4-5; 39-40; 56-57; 92-93; 161-162; 175-176 e 198.
- PIMENTEL, C. A. de Sousa (1874), “Breves considerações sobre os meios de desenvolver e beneficiar a propriedade florestal”. *O Arquivo Rural*, n.º 20, 14 ano, pp. 545-548 e 571-575.
- PORTUGAL (1941), *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: Ano de 1872*. 2.ª ed.
Lisboa: Imprensa Nacional.
- PORTUGAL (1887), *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: Ano de 1886*.
Lisboa: Imprensa Nacional.
- PORTUGAL (1892), *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: Ano de 1891*.
Lisboa: Imprensa Nacional.

PORTUGAL (1893), *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: Ano de 1892.*

Lisboa: Imprensa Nacional.

PORTUGAL (1900), *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: Ano de 1899.*

Lisboa: Imprensa Nacional.

PORTUGAL (1902), *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: Ano de 1901.*

Lisboa: Imprensa Nacional.

PORTUGAL (1904a), *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: Ano de 1903.*

Lisboa: Imprensa Nacional.

PORTUGAL (1906) - *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa: Ano de 1905.*

Lisboa: Imprensa Nacional.

PORTUGAL (1847), Leis, decretos, etc. - 7 de Julho de 1847. *Diário do Governo*, n.º

267 (11 Nov. 1847), p. 1067.

PORTUGAL (1872a), Leis, decretos, etc. - 11 de Maio de 1872. *Diário do Governo*, n.º

114 (22 Maio 1872), pp. 764-765.

PORTUGAL (1872b), Leis, decretos, etc. - 22 de Junho de 1872. *Diário do Governo*,

n.º 114 (22 Junho 1872), p. 942.

PORTUGAL (1881), Leis, decretos, etc. - 14 de Julho de 1881. *Diário do Governo*, n.º

156 (16 Julho 1881), p. 1718.

PORTUGAL (1886a), Leis, decretos, etc. - 28 de Julho de 1886. *Diário do Governo*, n.º

169 (30 Jul. 1886), pp.2037-2042.

PORTUGAL (1891), Leis, decretos, etc. - 29 de Outubro de 1891. *Diário do Governo*,

n.º 245 (30 Out. 1891), pp. 2607-2613.

PORTUGAL (1892), Leis, decretos, etc. - 1 de Dezembro de 1892. *Diário do Governo*,

n.º 276 (5 Dez. 1892), pp. 2725-2769.

- PORTUGAL (1899), Leis, decretos, etc. - 28 de Dezembro de 1899. *Diário do Governo*, n.º 296 (30 Dez. 1899), pp. 3429-3461.
- PORTUGAL (1903), Leis, decretos, etc. - 24 de Dezembro de 1903. *Diário do Governo*, n.º 294 (30 Dez. 1903), pp. 4411-4428.
- PORTUGAL (1905a), Leis, decretos, etc. - 11 de Julho de 1905. *Diário do Governo*, n.º 161 (21 Jul. 1905), pp. 2483-2485.
- PORTUGAL, Direcção da Instrução Agrícola (1919), “Actas das sessões”. *Boletim da Secretaria de Estado da Agricultura*, Ano I, n.º 2, 3 e 4. Lisboa: Direcção da Instrução Agrícola.
- PORTUGAL, Direcção-Geral das Florestas (2001), *Inventário Florestal Nacional. Portugal Continental. 3.ª Revisão, 1995-1998: Relatório Final*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas.
- PORTUGAL, Direcção-Geral das Florestas (1989), *Pacote Florestal*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas.
- PORTUGAL, Direcção-Geral das Florestas (1998), *Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas.
- PORTUGAL, Direcção-Geral das Florestas (2003), *Programa de Acção para o Sector Florestal*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas.
- PORTUGAL, Direcção-Geral das Florestas (s. d.), *Regime Florestal: O que é o Regime Florestal?*, in <http://www.dgrf.min-agricultura.pt/>.
- PORTUGAL, Junta de Colonização Interna (1939), *Reconhecimento dos Baldios do Continente*, vol. I. Lisboa: Junta de Colonização Interna.
- PORTUGAL, Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação (1987), *A Política Agrícola de Oliveira Martins*. Lisboa: Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1905b), “Anuário dos Serviços Florestais (1902-1903)”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, oitavo Ano, n.º3. Lisboa: Ministério das Obras Publicas, Comercio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1889a), “Boletim de julho a dezembro de 1888”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 3. Lisboa: Ministério das Obras Publicas, Comércio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1886b), *Plano de Organização dos Serviços Florestais, aprovado por Decreto de 25 de Novembro de 1886*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1889b), “Relatório dos serviços executados nas três circunscrições florestais no ano económico de 1886-1887”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 7. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1890), “Relatório do inspector, relativo ao ano económico de 1887-1888”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 12. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1904b), “Relatórios dos Serviços Florestais, anos de 1890 a 1895”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 7. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1905c), *Instruções sobre o Regime Florestal nos terrenos e matas particulares, aprovadas por Decreto de 11 de Julho de 1905*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1896a), “Relatório dos Serviços Florestais no ano económico de 1890-1891”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 7. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1896b), “Relatório dos Serviços Florestais no ano económico de 1893-1894”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 7. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria.

PORTUGAL, Ministério do Fomento (1917a), “A arborização como função económica e a sua influência na Agricultura e na Pecuária”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 6. Lisboa: Ministério do Fomento.

PORTUGAL, Ministério do Fomento (1917b), “A Conferência Florestal em 1915”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 7. Lisboa: Ministério do Fomento.

PORTUGAL, Ministério do Fomento (1911), “Anuário dos Serviços Florestais e Aquícolas (1905-1906)”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 4. Lisboa: Ministério do Fomento.

PORTUGAL, Ministério do Fomento (1912), “Anuário dos Serviços Florestais (1906-1907)”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 9. Coimbra: Ministério do Fomento.

PORTUGAL, Ministério do Fomento (1915a), “Conferência Florestal realizada nos dias 16 a 20 de Abril de 1914”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 5. Lisboa: Ministério do Fomento.

- PORTUGAL, Ministério do Fomento (1915b), “Relatório da Conferência Agronómica de 1915”. *Boletim da Direcção Geral da Agricultura*, n.º 2. Lisboa: Ministério do Fomento.
- PORTUGAL, Ministro das Obras Públicas, Comércio e Indústria (1868), *Relatório Acerca da Arborização Geral do País*. Lisboa: Academia Real das Ciências.
- RADICH, Maria Carlos (1996), *Agronomia no Portugal Oitocentista, uma discreta desordem*. Oeiras: Celta Editora.
- RADICH, Maria Carlos (1991), “A Silvicultura em Portugal no século XIX”. *Ler História*, n.º 22, pp. 53-73.
- RADICH, Maria Carlos; ALVES, A. A. Monteiro (2000), *Dois Séculos da Floresta em Portugal*. Lisboa: Edição CELPA – Associação da Indústria Papeleira.
- RAYNER, Jeremy; CASHORE, Benjamin (2005), “4 Changes in the Governance of Forest Resources”, in Gerardo Mery, et al., *Forests in the Global Balance – Changing Paradigms*, IUFRO World Series, vol. 17. Austria: IUFRO.
- REGO, Francisco Castro (2001), *Florestas públicas*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas.
- ROCQUE, A. de La (1883), “Arborização”. *Jornal de Horticultura Prática*, p. 5.
- RODRIGUES, José Carlos Resina; VIEIRA, José António Neiva (1994), “Carlos Augusto de Sousa Pimentel”. *Revista Florestal*, 2.ª Série, vol. VII, n.º 2, pp. 47-54.
- RODRIGUES, Manuel (1987), *Os Baldios*. Lisboa: Editorial Caminho.
- ROMÃO, 3º Visconde de Vilarinho de São (1890), “Arbustos e árvores florestais”, in Ernesto Chardron, *Portugal Agrícola*. Porto: Casa editora Lugan & Genelioux, Successors, pp. 393-409.

- ROURKE, Francis E. (1984), *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Third Edition. Boston: Little, Brown & Company Limited.
- SABATIER, Paul A. (1995), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, in Daniel C. MacCool (ed.), *Public Policy Theories, Models, and Concepts – An Anthology*. New Jersey: Prentice-Hall, pp. 339-379.
- SABATIER, Paul A. (1993), “Policy Change over a Decade or More”, in Hank C. Jenkins-Smith e Paul A. Sabatier (eds.), *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach, Theoretical Lenses on Public Policy*. Colorado: Westview Press, pp. 13-39.
- SCHNEIDER, V. (1988), *Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Ein Analyse einer transnationalen Politikentwicklung*. Berlin: de Gruyter.
- SILBERT, Albert (1981), *Do Portugal de antigo regime ao Portugal oitocentista*, 3ª edição. s. l.: Horizonte Universitário.
- SILVA, José Bonifácio de Andrada e (1815), *Memória sobre a Necessidade e Utilidade do Plantio de Novos Bosques em Portugal, particularmente de pinhais nos areais da beira-mar. Seu método de sementeira, custeamento e administração*, com estudos introdutórios de J. Vieira da Natividade, A. Fernandes e José Correia da Cunha (2ª edição, 1969, Academia das Ciências de Lisboa). Lisboa: Academia das Ciências de Lisboa.
- SMITH, Adrian (2000), “Policy Networks and Advocacy Coalitions: Explaining Policy Change and Stability in UK Industrial Pollution Policy?”. *Environment and Planning, Government and Policy*, vol. 18, n.º 1, pp. 95-114.
- SOARES, R. de Moraes (1858a), “A arborização das estradas públicas”. *O Arquivo Rural*, n.º 1, 10.º ano, pp. 29-31.

- SOARES, de Moraes (1858b), “A plantação de arvoredos”. *O Arquivo Rural*, n.º 1, 10.º ano, pp. 59-61.
- SOUSA, Gonçalo de Vaconcelos e (1998), *Metodologia da Investigação, Redacção e Apresentação de Trabalhos Científicos*, com prefácio de Joaquim Veríssimo Serrão, Presidente da Academia Portuguesa de História (2ª reimpressão, 2005, Livraria Civilização Editora). Lisboa: Livraria Civilização Editora.
- VALENTE, João N. Rebello (1882), “Vantagem da criação de árvores”. *O Agricultor Português*, vol. V, pp. 410-411.
- VALENTE, João N. Rebello (1883), “Vantagem da criação de árvores”. *O Agricultor Português*, vol. VI, pp. 27-28; 51-53; 80-81; 100-102; 116-117; 139-140; 163-164; 184-185 e 201-202.
- VALÉRIO, Nuno; MATA, Eugénia (2003), *História Económica de Portugal*. Lisboa: Editorial Presença.
- VIANNA, Julio Mário (1919), “Influência da arborização na Economia Nacional”. *Boletim da Associação Central da Agricultura Portuguesa*. Lisboa: Associação Central da Agricultura Portuguesa.
- VIEIRA, José Neiva (2000), “A nossa cultura e história florestais”, in José Neiva Vieira, Maria José Pinto e Rute Pereira (eds.), *Florestas de Portugal*. Lisboa: Direcção-Geral das Florestas, pp. 15-23.
- WEBER, Max (1964), *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.