

## **Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2003**

A importância do sector florestal e a necessidade da sua preservação e desenvolvimento é uma prioridade do XV Governo Constitucional, que se encontra expressa no Programa, e justifica a aprovação do Programa de Acção para o Sector Florestal anexo à presente resolução do Conselho de Ministros.

O pacote de medidas florestais constantes do referido Programa de Acção integra um conjunto de intervenções com o objectivo de corrigir defeitos dos instrumentos de enquadramento e de apoio em vigor, simplificar procedimentos, eliminar obstáculos, proteger o potencial produtivo e potenciar os investimentos geradores de riqueza.

O Programa de Acção para o Sector Florestal aprova uma estratégia cujo objectivo central é o da melhoria da gestão sustentável da floresta portuguesa, apoiada essencialmente na correcção de limitações, em relação às quais a intervenção e a acção do Estado deve ter um efeito correcto.

Estas limitações resultam fundamentalmente da estrutura da propriedade florestal, da descoordenação da acção pública, da complexidade dos procedimentos administrativos de acesso aos instrumentos de apoio ao sector e da inadequação dos regimes de ajuda pública, assim como da elevada taxa de risco associada à produção florestal.

O Programa de Acção para o Sector Florestal compreende 11 domínios de intervenção, que vão desde a legislação com incidência sobre a floresta até à investigação e desenvolvimento, passando pela simplificação dos instrumentos de apoio ao investimento e à gestão florestal, pelo posicionamento da administração quanto às matas públicas e comunitárias e pelo associativismo florestal.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolve:

1 — Determinar a harmonização, racionalização e codificação da totalidade da legislação florestal existente, passados mais de 100 anos sobre o estabelecimento do Regime Florestal.

2 — Criar os mecanismos que permitam uma gestão rigorosa e transparente das matas públicas e baldios, tendo em consideração a natureza pública e comunitária dos bens e dos financiamentos.

3 — Simplificar e implementar os planos regionais de ordenamento florestal (PROF).

4 — Compatibilizar os diversos instrumentos de ordenamento do território, no sentido de consolidar um enquadramento estável da actividade florestal, que, por natureza, tem horizontes temporais longos, de modo que seja atractivo para o investimento produtivo.

5 — Simplificar e desburocratizar a aplicação dos fundos comunitários, nomeadamente através da pré-análise dos projectos florestais por entidades para tal reconhecidas, num quadro de transferência de funções e responsabilidades bem definidas.

6 — Alterar a legislação relativa à florestação das terras agrícolas, reduzindo os custos e desburocratizando os procedimentos administrativos.

7 — Determinar a revisão do actual quadro jurídico e fiscal, por forma a promover o investimento produtivo e a incentivar a constituição de fundos de investimento vocacionados para a gestão sustentável dos recursos florestais.

8 — Reforçar e alargar os apoios às organizações de produtores florestais.

9 — Incentivar e apoiar o interprofissionalismo.

10 — Reconhecer a importância e apoiar a criação de cursos de especialização no domínio da formação profissional.

11 — Promover a valorização profissional e melhorar o enquadramento do exercício das profissões ligadas à floresta.

12 — Conceber, programar e acompanhar a investigação científica e disseminar o conhecimento no domínio florestal, em articulação com as instituições de ensino superior e com as estruturas representativas do sector.

13 — Prevenir a ocorrência de fogos florestais através de medidas de responsabilização das partes interessadas, da prática de silvicultura preventiva, da intensificação do Programa de Sapadores Florestais e da revisão da legislação relativa a incêndios florestais.

14 — Conferir à Comissão Interministerial para os Assuntos da Floresta o carácter de estrutura coordenada de decisão.

15 — Aprovar o Programa de Acção para o Sector Florestal anexo a esta resolução, que dela faz parte integrante.

Presidência do Conselho de Ministros, 19 de Março de 2003. — O Primeiro-Ministro, *José Manuel Durão Barroso*.

## **PROGRAMA DE ACÇÃO PARA O SECTOR FLORESTAL**

«No século XXI, o sector florestal europeu, no respeito pelas funções sociais, económicas, ambientais e culturais das florestas, irá optimizar o seu contributo para o desenvolvimento sustentável da sociedade, particularmente para o desenvolvimento das zonas rurais, para o fornecimento de recursos renováveis e para a protecção do ambiente global e local.

Parcerias eficazes entre a sociedade e o sector florestal serão fortalecidas, reconhecendo o papel das florestas como recurso renovável essencial, a responsabilidade dos

proprietários florestais na sua gestão sustentável e a responsabilidade da Europa em demonstrar a integração de todas as funções florestais e a produção e o uso inovadores dos produtos e serviços florestais lenhosos e não lenhosos. » (Terceira Conferência Ministerial para a Protecção das Florestas na Europa, Lisboa, 1998).

## A — Visão

A visão do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas para o cluster silvo-industrial radica na convicção de que Portugal pode encontrar na floresta, senso lato, um projecto mobilizador de contornos nacionais, assente num recurso florestal abundante, gerido de forma sustentável, que dê um forte contributo ao desenvolvimento rural e que sirva de suporte a uma indústria transformadora próspera, moderna e competitiva, num contexto de aceitação social e de melhoria dos recursos naturais fundamentais, como a água, o solo, o ar e a biodiversidade.

Os grandes números da floresta em Portugal (continente) são os seguintes:

- 1) Área florestal — 3 349 000 ha, 38% do território;
- 2) Valor acrescentado — 3100 milhões de euros, 3% do VAB da economia;
- 3) Emprego — 160 000 trabalhadores, 3,3% da população activa;
- 4) Comércio externo:

|                     | Milhões<br>de<br>euros |
|---------------------|------------------------|
| Exportação<br>..... | 2 748                  |
| Importação<br>..... | 1 724                  |
| Saldo<br>.....      | 1 024                  |

## B — Enquadramento estratégico

O sector florestal português constitui uma riqueza estratégica cuja necessidade de preservação e de desenvolvimento recolhe a unanimidade nacional, seja ela assumida através das instituições que representam a nossa vontade colectiva, seja ela expressa através de opiniões individuais e participadas no âmbito das comunidades rurais e urbanas.

O desenvolvimento equilibrado do sector florestal e das respectivas fileiras contribui de forma geral para o crescimento económico e social do País, com especial ênfase regional, constituindo por isso peça fundamental para o desenvolvimento rural e sobretudo para a conservação dos recursos naturais.

Os espaços florestais e as actividades que lhe estão associadas, como sejam a produção lenhosa, cortiça, gema, silvopastorícia, caça, pesca, apicultura, recreio e lazer, frutos silvestres, cogumelos, ervas aromáticas e medicinais, providenciam bens e serviços, criam oportunidades de rendimento e de emprego em áreas deprimidas, contribuem para os ciclos de nutrientes, do carbono e da água e são repositório de biodiversidade.

Dada a sua enorme importância económica, social, cultural e ambiental, o sector florestal tem sido objecto de vários estudos, planos e projectos de desenvolvimento, ainda que, por diversas razões, os mesmos tenham tido até agora um sucesso prático limitado.

De facto, em diversas ocasiões da nossa história mais recente, o sector florestal dispôs de meios financeiros significativos para o seu desenvolvimento global e, não lhe faltando sequer uma estrutura jurídica de enquadramento integrando uma grande quantidade de instrumentos de acção potencial, a sensação dominante no sector é de uma grande frustração, pelas lacunas, dificuldades e insuficiências, que continuam a caracterizá-lo, nos planos da gestão fundiária, da produção silvícola, da prestação de serviços e da administração pública florestal.

Sem se negar alguns avanços, em termos tecnológicos, práticas silvícolas e exploração florestal, associativismo da produção, consciência social do valor da floresta, transformação industrial e até em termos de investigação, a verdade é que o sector continua a apresentar um enquadramento institucional e organizacional muito defeituoso, resultante da ausência de uma linha estratégica de longo prazo e de sucessivas mudanças de rumo, uma dinâmica de crescimento e de desenvolvimento claramente insuficiente, uma má gestão e aproveitamento dos seus recursos e uma excessiva vulnerabilidade a

factores de erosão e destruição do seu potencial produtivo, como é o caso mais dramático dos incêndios florestais, cuja dimensão não tem paralelo na Europa.

Na verdade, o sector florestal, como resultado das suas características próprias, muito centradas no ritmo lento de crescimento, longevidade das espécies e recuperação dos recursos associados, necessita mais do que qualquer outro sector de actividade de uma estratégia estável, clara e integralmente compreendida e aceite.

Os diagnósticos elaborados são de uma forma geral unânimes na identificação dos grandes desafios florestais que importa resolver e que se revêem nos princípios e objectivos consignados na Lei de Bases de Política Florestal, aprovada por unanimidade pela Assembleia da República, e, ainda, nos diferentes compromissos assumidos no plano internacional.

Em consonância com o seu Programa, que identifica com clareza uma prioridade florestal, o Governo elaborou o presente programa de acção operacional, cuja ambição principal é, de uma forma pragmática e expedita, melhorar os instrumentos de enquadramento e de apoio existentes, simplificar procedimentos, eliminar os obstáculos identificados, proteger o potencial produtivo e ambiental e potenciar investimentos criadores de riqueza e bem-estar.

Impõe-se uma atitude e um «programa de mudança» em torno de objectivos estratégicos claros que mobilizem todo o sector e a sociedade em geral, numa clara parceria que reconheça o papel fundamental das florestas em termos económicos, sociais e ambientais.

A gestão florestal sustentável é o objectivo estratégico central a atingir, mas para que se possa tornar uma realidade importa pragmaticamente e de uma forma clara privilegiar um conjunto de medidas estruturais que permitam ultrapassar os estrangulamentos ao desenvolvimento do sector.

Os recentes desenvolvimentos em toda a Europa e também no nosso país, em matéria de enquadramento da certificação da gestão florestal sustentável, são um elemento essencial da abordagem política, não só pela sua exigência em relação à qualidade da intervenção na floresta, mas também pelo seu significado em termos da motivação da sociedade civil, através das organizações relacionadas com a floresta, tanto no plano da produção, como da indústria e dos serviços.

Este esforço é tanto mais de assinalar quanto é certo poder constituir uma séria resposta da sociedade às implicações da gestão da floresta em assuntos tão decisivos como as alterações climáticas, os sumidouros de carbono, a desertificação, a conservação física dos recursos naturais, a diversidade biológica e o desenvolvimento rural.

A floresta tem todas as potencialidades para, por meio dos seus recursos lenhosos e não lenhosos, desempenhar esse papel ímpar na economia, no ambiente e na sociedade. As debilidades e estrangulamentos estão identificados. Falta operacionalizar um conjunto de instrumentos com os quais o Governo se compromete através deste Programa.

Os consensos verificados em torno do sector fazem com que o Governo assuma uma atitude pragmática neste documento de orientação e decisão. Os temas são tratados de uma forma muito objectiva e são concluídos por decisões assumidas ainda que estas sejam de natureza muito distinta e de efeito temporal muito diversificado.

Uma nota de destaque deve ser dada para quatro áreas estratégicas, onde a intervenção e a acção do Estado terão de se fazer sentir com efeitos positivos, no curto e médio prazos:

A estrutura da propriedade florestal;

A descoordenação e desorganização da acção pública;

A complexidade dos actos da Administração Pública e procedimentos de acesso aos instrumentos de apoio ao sector e a inadequação dos regimes de ajuda;

A elevada taxa de risco associada à produção florestal.

São ainda factores relevantes para a eficácia do Programa um conjunto de decisões e acções a empreender nos domínios da legislação, da organização da administração pública florestal, da articulação institucional, dos instrumentos de ordenamento e gestão florestal, do investimento e fiscalidade, da formação profissional e dignificação das profissões florestais e da investigação científica e demonstração.

Serão imediatamente accionados os dispositivos para pôr em prática as decisões contidas no Programa, quer elas se refiram a acções concretizáveis pelos serviços do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, quer elas exijam alterações dos dispositivos legais em vigor, algumas das quais ficarão com efeito prático suspenso do respectivo acordo por parte das autoridades europeias, sempre que tal seja absolutamente necessário e não possa ser ultrapassado por processos rápidos e expeditos.

A implementação do presente Programa será objecto de uma continuada monitorização por parte do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, através de uma comissão com carácter independente alargada à sociedade civil e coordenada pelo director-geral das Florestas. Esta comissão, cuja principal missão é a identificação dos estrangulamentos que forem surgindo e a procura das soluções mais adequadas que permitam ultrapassar as dificuldades e garantir a prossecução dos objectivos do Programa, produzirá relatórios semestrais de acompanhamento, dos quais será dado conhecimento público.

Para a implementação eficaz do Programa de Acção para o Sector Florestal os agentes privados e a Administração Pública terão de assumir-se como parceiros no planeamento, gestão, conservação e utilização eficiente dos recursos florestais na óptica de um desenvolvimento florestal sustentável, razão por que o Programa consigna uma deliberada abertura da administração pública florestal à sociedade civil.

As alterações a operar no sector florestal têm de ser acompanhadas por mudanças fundamentais na orgânica e no funcionamento dos serviços do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas a nível central e regional, encontrando-se, presentemente, em revisão as respectivas leis orgânicas.

Manter-se-ão em vigor todas as medidas e acções dirigidas ao sector florestal até que ocorram as alterações agora decididas, ou cuja alteração não seja objecto específico do presente Programa. Neste último caso, encontra-se a medida n.º 3 do Programa AGRO, «Desenvolvimento sustentável das florestas» e a acção n.º 3 da medida AGRIS, «Gestão sustentável e estabilidade ecológica das florestas».

Finalmente, sublinha-se a circunstância de que a execução do Programa não dá origem a encargos suplementares aos já actualmente associados ao sector florestal e contidos nos vários programas estruturais que se lhe aplicam, designadamente o Programa RURIS, cujos montantes financeiros poderão, no máximo, tal como para o Programa AGRO e medida AGRIS dos programas operacionais regionais, sofrer uma reprogramação no quadro do exercício de avaliação intercalar que ocorrerá durante o ano de 2003.

## **C — Programa de acção**

### **1 — Articulação institucional**

A articulação da actuação das diferentes entidades públicas nas matérias de natureza intersectorial com incidência florestal, em particular no que respeita às tarefas de simplificação e actualização legislativa, bem como à modernização institucional, exige compromissos ao mais alto nível com uma forte componente de concertação entre os ministérios que tutelam conjuntamente matérias florestais.

Ao abrigo da Lei de Bases da Política Florestal foi criada e regulamentada a Comissão Interministerial para os Assuntos da Floresta (CIAF), cujo papel não teve ainda a relevância que se julga devida e se torna agora pertinente, por forma a garantir a articulação política necessária à boa prossecução de numerosas tarefas que extravasam a tutela exclusiva do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas.

A consolidação da CIAF como fórum de concertação em matéria de política florestal, através de uma cuidada e objectiva preparação das agendas e dos assuntos a discutir, com a eventual preparação técnica subjacente às decisões políticas feita previamente em grupos de trabalho interministeriais específicos e com a presença dos responsáveis políticos ao mais alto nível, parece ser a via mais adequada a perseguir para o futuro.

A CIAF deverá assumir um papel de relevo como interlocutor privilegiado para assuntos transversais que afectam a floresta e que em diversas situações não têm surgido da melhor forma perante os cidadãos, assegurando deste modo o papel de «porta-voz» do Governo para matérias florestais de natureza intersectorial.

### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide páginas 2786 e 2787 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

## **2 — Legislação**

A legislação existente com incidência sobre a floresta é vasta, de difícil interpretação e por vezes desarticulada ou antiquada. A proliferação de diplomas tem criado com alguma frequência situações pouco claras, por vezes contraditórias e de um modo geral com resultados pouco satisfatórios na sua aplicação.

No sentido de reverter a actual situação torna-se necessário um esforço de adequação às novas orientações e objectivos estratégicos da política florestal, bem como uma articulação do edifício legislativo sobre a floresta emanado de outros sectores da Administração Pública que elimine incongruências, sobreposições, conflitualidades, lacunas e reforce os instrumentos e medidas já existentes. Assim, para além de uma efectiva revisão da legislação florestal, importa produzir um código que traduza os objectivos de longo prazo da política florestal.

O código florestal deverá ser centrado num único diploma de nível superior, regulamentado por diplomas hierarquicamente dependentes, de fácil revisão e ajuste.

O código florestal deverá resultar de um esforço técnico e jurídico de produção de um texto de leitura clara que harmonize, racionalize, simplifique e, por último, codifique de forma coerente os diplomas legais sobre a floresta e as actividades relacionadas.

O espírito que deverá presidir a esta tarefa, na sua componente de racionalização, será o de privilegiar a abordagem do incentivo ao cumprimento através da responsabilização dos agentes, sem contudo deixar de definir um quadro de sanções rigoroso e de efectiva aplicação.

O sector florestal deverá ser ouvido com regularidade no decorrer do processo por forma a promover a adesão dos seus agentes, bem como reflectir a desejável adequação às diferentes realidades do sector.

O trabalho a desenvolver irá obrigar a um importante empenhamento político, exigindo um esforço de concertação entre os diferentes organismos e ministérios com competências na administração e gestão dos espaços florestais.

### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2787 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

### **3 — Instrumentos de ordenamento e gestão florestal**

A Lei de Bases da Política Florestal estabelece como instrumento de ordenamento os planos regionais de ordenamento florestal (PROF), cujo processo de preparação tem sido confrontado com um conjunto de dificuldades e consequentes atrasos, não tendo nenhum deles sido concluído nos prazos previstos.

A filosofia de elaboração dos PROF será avaliada e simplificada por forma a que estes cumpram o seu objectivo como instrumentos de enquadramento do ordenamento do território em espaços florestais, compostos por um conjunto de regras gerais definidas através de processos com a participação plena dos agentes do sector. A reavaliação dos PROF não comprometerá, no entanto, o seu posicionamento no sistema nacional de planeamento como instrumentos de ordenamento de referência para a totalidade dos espaços florestais. Deverá ser garantido que as recomendações dos mesmos possam ser transpostas para os PDM e que a sua elaboração seja compatibilizada com outros instrumentos de planeamento do território.

Maior destaque, ênfase e energia terão de ser postos no fomento e incentivo à elaboração de planos de gestão florestal (PGF), encontrando formas de premiar a sua elaboração, porquanto, deverão estes constituir um dos principais instrumentos estruturantes da gestão florestal sustentável. O modelo a adoptar será baseado num figurino simplificado, que identifique no espaço e no tempo as actividades a desenvolver e a componente financeira associada (custos e receitas). Os PGF deverão ser instrumentos independentes da existência dos PROF, embora, sempre que aqueles existam, terão de ser tidos em consideração.

A elaboração dos PGF para as áreas públicas e comunitárias deverá constituir-se como uma prioridade a prosseguir pela Administração Pública, procurando, sempre que possível, encontrar soluções locais de gestão participada, envolvendo os principais interessados, sobretudo no respeitante às matas comunitárias.

#### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2788 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

#### **4 — Matas públicas e comunitárias**

A imagem de autoridade e de prestígio do Estado como gestor de matas públicas e áreas comunitárias tem vindo a degradar-se, em grande medida devido à situação de abandono técnico a que estas áreas têm estado votadas.

Salvo raras excepções, em que a intervenção do MADRP se limita à execução de planos de corte, a actuação dos serviços florestais tem primado quase em exclusivo pela organização de vendas de madeira ardida, sem acréscimo de mais-valias técnicas, quer em termos de valorização diferenciada da madeira, quer na arbitragem de conflitos de delimitação dos baldios ou mesmo de acções de reflorestação.

Por outro lado, a insuficiência de operações de manutenção e de outros actos de gestão florestal torna-se cada vez mais uma injustificável realidade. Acresce ainda que estes espaços são cada vez mais, por parte da sociedade, objecto de outras atenções no sentido de propiciarem serviços e bens que não exclusivamente os da produção de madeira e protecção do regime hidrológico e que implicam uma maior responsabilidade na sua gestão, traduzida na compatibilização de diferentes objectivos no mesmo espaço.

As matas nacionais terão de ser alvo de uma gestão exemplar, pelo que a Administração Pública adoptará e implementará modelos de gestão florestal sustentável, garantindo, através de uma gestão responsável, competente e com dedicação exclusiva, o reverter da actual situação.

No caso específico dos baldios, torna-se importante avaliar os actuais modelos e instrumentos da sua gestão, adequando-os, no que for necessário, à actual realidade social.

A gestão das receitas provenientes destes espaços será centralizada e posteriormente redistribuída, por forma a garantir um adequado reinvestimento nas acções de gestão que permitam a valorização e preservação destes espaços. A redistribuição será efectuada em função das necessidades financeiras de manutenção e de investimento previamente estabelecidas e acordadas em termos de cada um dos PGF.

## **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2788 e 2789 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

### **5 — Simplificação do investimento no âmbito do QCA III**

A fraca execução do Quadro Comunitário de Apoio em vigor é, por um lado, uma preocupação crescente face à possibilidade de não serem esgotados os financiamentos destinados à floresta e se perderem importantes fundos financeiros e, por outro, a prova da inadequação dos instrumentos em vigor (processos e conteúdos) às características e situação da realidade nacional a que se destinam.

As razões para a fraca adesão dos proprietários são de diversa ordem, ainda que se conclua que estarão maioritariamente relacionadas com a inadequação do regime de ajudas, com a burocracia inerente quer à constituição de cada projecto quer ao ressarcimento da despesa feita, como também com procedimentos e normativos internos cuja razão de ser é questionável.

Para além da simplificação de projectos de arborização e beneficiação com operações tipificadas para as espécies florestais «objectivo», dentro de limites de área definidos, sem cartografia digital obrigatória, permitindo uma apresentação e aprovação mais célere das candidaturas, é necessário ir mais longe. O meio de prova de titularidade da terra para efeitos de florestação será igualmente simplificado, através de mecanismos de co-responsabilização das autarquias e organizações de produtores florestais e agravando a actuação perante casos de vício e falsas declarações. Algumas das acções poderão eventualmente ser reformuladas.

Não sendo hoje possível iniciar-se um projecto de florestação ou beneficiação sem que o contrato se encontre assinado com o IFADAP, perdem-se por vezes épocas inteiras de plantação. A revogação desta norma terá um impacte positivo para os proprietários, viveiristas e prestadores de serviços, sendo certo que o proprietário tem de assegurar o pagamento dos custos incorridos, no caso de o projecto não vir a ser aprovado, tal como já acontece no âmbito dos projectos agrícolas.

A desejada simplificação do investimento não deve, porém, pôr em causa a qualidade das intervenções. Acima de certo limite os projectos devem ser da responsabilidade de técnicos habilitados pelo menos com o grau de bacharelato em ciências silvícolas, que têm capacidade profissional para assumirem as correspondentes responsabilidades.

No mesmo sentido, operará a obrigatoriedade de demonstração prévia ao pagamento das acções verificadas no terreno, da qualidade certificada das plantas utilizadas, de acordo com a legislação vigente, como forma de assegurar a melhoria da floresta vindoura.

O envolvimento das organizações de produtores será uma via para o respeito destes objectivos, uma vez que têm capacidade técnica e interesse directo na adopção de boas práticas.

Assim se operará uma mudança de fundo na relação do Estado com os beneficiários, abdicando o primeiro das numerosas exigências prévias que têm condicionado os investimentos e portanto o progresso do sector, revertendo para os segundos a inteira responsabilidade das suas opções, com as necessárias consequências. Assim se assegurará o progresso e o verdadeiro desenvolvimento que implica a responsabilidade social, designadamente na utilização dos dinheiros públicos.

A definição de regras sem fundamentação técnica suficiente e a desigualdade de critérios entre instrumentos similares de apoio para a floresta dos Programas Operacionais do QCA e do Plano de Desenvolvimento Rural é também objecto de decisão de harmonização e equiparação, por forma a reverter as distorções existentes.

### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2789 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

Com uma reduzida taxa de execução física e financeira, o Programa RURIS é o instrumento financeiro negociado com a Comissão Europeia que maior risco tem evidenciado de incumprimento por parte de Portugal.

As ajudas para a florestação de áreas agrícolas, que no âmbito do Regulamento 2080 catalisou a adesão à florestação, não têm desempenhado nos últimos anos o papel que seria desejável.

As regiões de minifúndio do nosso país têm, em geral, um elevado potencial para as espécies produtoras de madeiras nobres, sendo por outro lado as zonas em que o pequeno agricultor poderá estar disponível para ele próprio executar os projectos de florestação. Assim, é relevante estabelecer um valor forfetário para arborizações em áreas até 20 ha, sendo validado o pagamento através da mera verificação da execução correcta no terreno.

As áreas agrícolas marginais com explorações de dimensão média a elevada encontram-se penalizadas em face das restantes, no que respeita à compensação por perda do rendimento agrícola. Assim, como importa promover a sua arborização, foi decidido suavizar a modelação existente para áreas superiores a 10 ha. Uma outra decisão, que se prevê poder promover a adesão à medida, é a garantia do início do pagamento do prémio por perda de rendimento até um ano após o início da realização dos investimentos, assegurando que algum atraso na conclusão do projecto não ponha em causa o rendimento dos beneficiários.

Considerando que os objectivos das plantações de sobreiro e azinheira são frequentemente de produção consociada no mesmo espaço físico e que em estações semiáridas e sub-húmidas secas a densidade está menos associada a critérios produtivistas, é aconselhável alargar os compassos e retirar do beneficiário o ónus da manutenção a todo o custo do número de plantas, sem que tal beneficie o investimento. Em paralelo, a introdução de gado ovino e suíno, com o objectivo de controlar a vegetação espontânea, contribui para a continuidade dos sistemas tradicionais, devendo ser contemplada na perspectiva de um desenvolvimento rural, social e ambientalmente mais equilibrado. Tal desiderato passa pela assunção, pelos beneficiários, da responsabilidade da gestão do pastoreio, por forma a não comprometer o objectivo do investimento, que é a constituição de povoamentos florestais.

### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2790 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

## **7 — Investimento florestal**

Um dos maiores entraves à captação do investimento florestal reside na sua baixa rentabilidade e, acima de tudo, no elevado risco associado aos incêndios florestais. A estrutura minifundiária da propriedade privada em algumas partes do País determina uma enorme dificuldade de organização territorial, originando uma quase impossibilidade prática de gestão florestal, agravada frequentemente pelo desconhecimento da dimensão e dos limites das parcelas por parte dos seus proprietários. Nessas situações a existência de explorações florestais viáveis está pois dependente de um qualquer tipo de emparcelamento, que permita a constituição de unidades de gestão com uma dimensão mínima. Este emparcelamento poderá ser efectivo ou funcional, contudo exige que o cadastro da propriedade florestal seja actualizado expedita e rapidamente, contando-se para tal com o empenhamento das organizações de produtores.

A proliferação de pareceres, por vezes com racionalidade questionável, associada a taxas que em algumas situações são exorbitantes e apresentam significativas diferenças entre municípios, são igualmente promotores da inacção do proprietário florestal, ou pelo menos desincentivos relevantes. Estes só serão ultrapassados com a definição e ampla divulgação de valores máximos e regras claras e objectivas a aplicar na avaliação dos projectos de florestação pelos organismos da Administração Pública. O cumprimento dos prazos estipulados pelo Código do Procedimento Administrativo, findos os quais os pareceres se presumem positivos, será a regra a seguir, estabelecendo-se outros procedimentos quando for estrita e expressamente necessário.

Serão revistos os instrumentos jurídicos e fiscais por forma a poderem promover o emparcelamento da propriedade florestal e desincentivar a sua fragmentação, em paralelo com o desagravamento dos custos que incidem sobre a actualização do registo predial rústico, quando este tiver por objectivo o investimento ou um qualquer tipo de emparcelamento com objectivos florestais.

Torna-se, assim, necessário regulamentar iniciativas de cariz empresarial que promovam o emparcelamento da propriedade florestal, com vista à sua valorização económica e ambiental, com suporte num reconhecimento público e num investimento colectivo.

Estas iniciativas poderão adquirir a forma de fundos imobiliários, cuja criação deverá visar a constituição de unidades produtivas de dimensão adequada a uma gestão activa, com racionalidade económica, social e ambiental, que garanta a sua sustentabilidade futura.

Os fundos imobiliários serão regulamentados por forma a servirem de dinamizadores do emparcelamento e valorização dos espaços florestais, através da melhoria da produtividade das espécies florestais, aumento da diversidade e qualidade da matéria prima lenhosa, com a utilização de espécies nobres, manutenção e fomento da fauna, com particular relevância para o aproveitamento cinegético e utilização turística, enquadrada por uma gestão profissional.

Justifica-se, assim, uma especial intervenção do Estado, por forma a criar um quadro especial de apoio, designadamente fiscal, à rendibilidade das entidades gestoras que assumam uma dedicação exclusiva a esta vocação.

Ainda no domínio da fiscalidade e considerando que o sector presta à sociedade um conjunto de serviços não mensuráveis, mas de imprescindível utilidade, é imperioso o reconhecimento da sua especificidade, pelo que se impõe a revisão da matéria fiscal como forma de promover o investimento e a manutenção da floresta portuguesa.

Sendo conhecido que as espécies florestais apresentam ciclos produtivos bastante longos, com o retorno do capital a ocorrer em períodos que excedem facilmente duas, três ou mais décadas, ao qual acresce serem as espécies nobres, cujos ciclos produtivos se aproximam da centena de anos, aquelas em que a nossa floresta é mais deficitária, o não reconhecimento desta especificidade, fazendo aplicar regimes gerais de fiscalidade, é um desincentivo ao seu fomento.

A avaliação do resultado dos investimentos florestais realizados em Portugal nas últimas décadas é também tarefa a realizar no imediato, tanto por forma a quantificar o seu contributo para a formação de riqueza e desenvolvimento local, como para identificar e analisar as causas de insucesso daqueles que não se consubstanciaram num aumento da área de floresta produtiva.

### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2791 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

## **8 — Fogos florestais**

O grave problema dos incêndios é matéria que, pelos seus prejuízos pelas suas características e diversidade de entidades envolvidas, exige uma aprofundada reflexão e uma urgente tomada de medidas interministeriais. Exige-o a grandeza do problema, em dimensão e persistência, apesar dos recursos financeiros vultosíssimos disponibilizados anualmente, designadamente para o sistema de combate, cuja eficácia tem de ser devidamente avaliada. A prevenção deve assumir um lugar cada vez mais relevante.

Entre as causas dos incêndios assumem particular significado as decorrentes dos actos de negligência, criminalidade e vandalismo, pelo que importa sensibilizar, para os prejuízos directos e indirectos decorrentes dos incêndios, a população em geral e os principais agentes causais em particular, através de campanhas de sensibilização.

As campanhas terão de ter em consideração uma componente preventiva, nomeadamente que contemple as técnicas e práticas do bom uso do fogo, assim como alertar para a sua proibição em determinadas alturas do ano.

É necessário organizar melhor a coordenação dos meios, quer os de vigilância quer os de detecção e combate. Mesmo que uns e outros possam estar separados, por pertencerem a entidades ou tutelas distintas, exige-se uma cooperação activa. Por seu lado, a necessária reorganização não pode pôr em causa os níveis de eficiência já alcançados, designadamente no que respeita à recolha, transmissão e tratamento da informação. É igualmente necessário instituir ou aplicar, quando já existam, sistemas de apuramento de responsabilidades institucionais na condução das acções de detecção e especialmente de combate, designadamente no que aos «grandes incêndios» diz respeito.

Dada a extrema relevância da execução dos rescaldos, para evitar reacendimentos que são a causa de numerosos «grandes incêndios», são adoptadas medidas especialmente dirigidas a este risco: as CEFF municipais são chamadas a assumir a responsabilidade da organização dos meios para a prossecução deste objectivo, na óptica da mobilização permanente e organizada, não só das equipas de sapadores florestais, como de outras organizações da sociedade civil e mesmo de pessoas especialmente afectas a esta actividade e da própria população local.

Conhecida que é a acção humana na génese da grande maioria dos fogos florestais, em grande medida derivada de uma actuação negligente com raízes culturais, apesar de não poderem ser ignoradas as motivações criminosas que continuam a ter uma expressão importante, a abordagem de prevenção a seguir não pode deixar de ter em consideração uma forte componente sociológica e cultural, em particular através de estratégias de envolvimento dos actores locais.

A autarquia é uma unidade territorial adequada para a coordenação da articulação das diferentes entidades no terreno e relacionamento com as populações, através das CEFF municipais, privilegiando as freguesias como unidades de actuação (identificação de situações de alto risco, em particular junto aos agregados habitacionais, etc.). As CEFF municipais e as juntas de freguesia deverão assumir um papel crescente nos aspectos de coordenação.

A ausência de gestão a que uma parte da floresta portuguesa tem estado votada potencia o risco de incêndio. Não sendo desejável a remoção em alto grau do sub-bosque, cujo abundante crescimento deriva das características do clima do País e que representa o estrato vegetal com maior risco e potencial ígneo, terão de ser adoptadas soluções nas quais as próprias populações e autarquias participem de modo activo no ordenamento dos espaços florestais e na própria alteração cultural que se exige. A experiência do Programa de Sapadores Florestais é a prova da importância do papel dos actores locais na resolução do problema dos fogos florestais.

Apesar disto, o Programa de Sapadores Florestais carece de revitalização, através da avaliação adequada das deficiências, devendo ser criada a carteira profissional respectiva, na óptica da valorização das profissões do sector, tão importante para o desenvolvimento do meio rural.

Preconiza-se a adopção do fogo controlado como ferramenta de gestão de combustíveis, efectuado por elementos credenciados pela DGF, dando prioridade à sua aplicação em áreas piloto.

Devem ser adoptadas urgentemente medidas de revisão da legislação existente, designadamente no que diz respeito à realização de queimadas e lançamento de foguetes, duas das mais importantes causas de incêndios florestais no País.

### **Decisões tomadas/acções a emprender**

*(Vide página 2792 e 2793 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

## **9 — Associativismo**

Cerca de 4% dos Portugueses são proprietários florestais, muitos com os seus prédios dispersos em pequenos fragmentos, em muitos casos sem conhecimento da sua exacta localização e uma grande maioria sem dependerem da actividade silvícola para a formação do seu rendimento.

Em paralelo, a estrutura fundiária da propriedade do norte e centro do País apresenta-se pulverizada em diminutas parcelas cuja dimensão média é bastante inferior àquela que permitiria tornar viável qualquer acto de gestão. Assim, o associativismo é uma via incontornável para atacar estes estrangulamentos estruturais da floresta portuguesa.

O crescimento e desenvolvimento do sector associativo é expressão desse reconhecimento. Contudo, constata-se a debilidade da sua organização para que possa assumir um papel mais determinante na fileira florestal, designadamente se vier a ser impossível o apoio financeiro ao seu desenvolvimento quando terminar o actual Quadro Comunitário de Apoio.

As estruturas associativas são hoje inegáveis parceiros do MADRP na preparação de candidaturas ao quadro comunitário de apoio, na intervenção preventiva através das equipas de sapadores florestais e na promoção de acções conjuntas que configuram o embrião de um desejável emparcelamento funcional da propriedade florestal. No entanto a transferência das funções do Estado deverá poder ir mais longe, na execução destas e de outras tarefas de actualização e modernização.

É necessário reforçar a consolidação destas organizações por forma a que estruturam uma protecção eficaz da floresta, promovam o investimento e a gestão activa dos espaços florestais, apoiem a regularização da oferta de madeira e a valorização dos produtos florestais em geral, em suma, preparem a floresta para os desafios que enfrenta.

Aquilo que está ao alcance do Governo no imediato é o estabelecimento de parcerias com as organizações associativas visando o desempenho, por estas, de algumas das actividades que têm sido tradicionalmente realizadas pela Administração Pública.

A fileira florestal carece manifestamente de concertação entre os seus actores, sejam os produtores, sejam os industriais, sejam os prestadores de serviços ou os comerciantes. As organizações interprofissionais florestais são assim uma necessidade que o Estado se empenhará a impulsionar, designadamente nas principais fileiras, ou seja, da cortiça, do pinho e do eucalipto.

### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2793 e 2794 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

## **10 — Formação profissional**

A importância de um reconhecimento das profissões relacionadas com a actividade florestal torna-se cada vez mais relevante, por forma a permitir um aumento do rendimento e qualidade do trabalho, bem como da diminuição dos acidentes de trabalho que apresentam valores demasiado elevados em face daqueles que ocorrem nos restantes países europeus.

As dificuldades que as empresas de prestação de serviços na área florestal têm sentido para encontrar os recursos humanos necessários e qualificados para execução dos serviços contratados, são reflexo em grande medida da desvalorização social dos trabalhos rurais.

Os avanços tecnológicos que têm vindo a ocorrer nos últimos anos transformaram muitas das operações florestais em acções que requerem um conhecimento aprofundado dos novos equipamentos e técnicas de utilização, de modo a permitir uma melhor adaptação às condições de terreno e rendimentos de trabalho mais elevados. Por outro lado, a crescente consciência social sobre a necessidade da gestão sustentável impõe uma mudança nos valores habitualmente considerados para o trabalho florestal, incorporando-lhes uma componente ambiental incontornável.

Estes elementos constituem uma alavanca para o progresso, tanto mais imperioso quanto está no horizonte o alargamento da União Europeia a países com importantes níveis de formação, num quadro de grande mobilidade de pessoas. Mas as características determinantes do problema no País, de carência de mão-de-obra para trabalhos florestais, quer especializada quer indiferenciada, impõe um forte compromisso, pelo menos entre os mais importantes agentes do sector, para a exigência da subida de nível da formação, designadamente para a prestação de serviços nas suas actividades. Esta exigência só em parte pode passar pela não admissão daqueles que não possuam formação adequada, embora tal se deva considerar para um conjunto de actividades, devendo passar pela discriminação positiva dos que a possuam.

Em articulação com essa exigência, devem o Estado e os parceiros do sector organizar o esforço necessário para oferecerem adequados programas de formação, através das estruturas quer de uns, quer de outros, com base em curricula adequados, prevendo formação em sala, mas também no terreno, recorrendo a uma bolsa de formadores que deve enriquecer drasticamente aquela que hoje existe, e que deve mobilizar técnicos e outros quadros de todas as entidades envolvidas e outros independentes.

Deve ser intensificado o trabalho em curso para a definição quer das carteiras quer dos certificados profissionais, continuando a envolver os parceiros e o Estado.

Tratando-se de uma aposta que tem de ser assumida por todo o sector, a DGF aplicará os seus recursos para dinamizar esta mudança, sem, contudo, assumir qualquer espécie de exclusividade, uma vez que a generalidade dos parceiros tem larga experiência de organização de formação profissional. Deve, porém, fazer um esforço especial para promover a utilização de equipamentos e procedimentos de segurança, articulando com outras entidades com competência na matéria.

### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2794 e 2795 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*

## **11 — Investigação e desenvolvimento**

O conhecimento é a base do desenvolvimento. A investigação florestal em Portugal tem um passado de reconhecido valor, ainda que enfermo do grave problema estrutural do academismo desligado da resolução dos problemas concretos da fileira. A necessidade premente de abordar os entraves e os problemas que se colocam à actividade do sector não tem sido, de um modo geral, prioridade da comunidade científica nacional.

A exemplo do que surgiu com a investigação suportada pela indústria de celulose, que objectivou o seu programa para dar resposta aos problemas que iam surgindo com o fomento da cultura do eucalipto, mantendo uma componente de investigação fundamental apenas complementar, os programas para as restantes espécies florestais nacionais deverão passar por uma avaliação periódica na qual as fileiras produtivas tenham uma palavra activa e determinante tanto na sua definição como na avaliação dos resultados obtidos.

Entre muitas outras matérias de aplicabilidade prática imediata, urge investigar o declínio da floresta, estratégias de ordenamento e métodos de protecção contra fogos, o papel da floresta como sumidouro de carbono, a sustentabilidade da gestão florestal e o potencial genético das espécies, a sua utilização tecnológica, a par de novas aplicações e produtos.

Em paralelo, mas não como actividade primordial, é desejável que a comunidade científica nacional se possa dedicar ao estudo de outras vertentes da ciência florestal, perscrutando novos caminhos, alternativas e soluções para o futuro.

Como organismo de investigação e desenvolvimento do Estado na área florestal, a EFN-INIAP terá um papel nuclear de integração das participações do sector e da sociedade em geral, em articulação estreita com a DGF enquanto autoridade florestal nacional, e será o veículo privilegiado de coordenação, divulgação e troca de informação. Serão estabelecidas formas institucionais que garantam a participação do sector privado na definição dos programas nacionais de I&D e na avaliação periódica dos mesmos,

conjuntamente com o Ministério da Ciência e do Ensino Superior e a comunidade científica.

### **Decisões tomadas/acções a empreender**

*(Vide página 2795 do Diário da República — I Série-B, N.º 100 — de 30 de Abril de 2003)*