ISBN 978-972-27-1544-7

Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas | DGRF Direcção-Geral dos Recursos Florestais

INCM
IMPRENSA NACIONAL
CASA DA MOEDA

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS FLORESTAS

DGRF
INCM

DIRECÇÃO-GERAL DOS RECURSOS FLORESTAIS

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS FLORESTAS

2007

ÍNDICE

Acrónimos 7

Nota prévia 11

1. VALOR DOS RECURSOS DA FLORESTA 13
1.1. Uma fonte de riqueza 13
1.2. Factores de sucesso 19
2. MUDANÇAS DE CONTEXTO E NOVOS RISCOS 23
2.1. Alterações climáticas 23
2.2. Incêndios 28
2.3. Pragas, doenças e invasoras 33
2.4. Integração internacional e riscos de mercado 37
2.5. Serviços ambientais 41
2.6. Democratização e urbanização 47
2.6.1. Urbanização e despovoamento rural 47
2.6.2. Os novos actores da floresta 51
2.6.2.1. Propriedade e proprietários florestais privados 51
2.6.2.2. Organizações de produtores florestais 53
2.6.2.3. Organização da gestão dos baldios 56
2.6.2.4. Autarquias 58
2.7. Riscos institucionais 59
3. ESTRATÉGIA 63
3.1. Matriz estruturante 63
3.2. Minimização dos riscos de incêndios e agentes bióticos (A) 67
3.2.1. Defesa da floresta contra incêndios (A1) 67
3.2.1.1. Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (A.1.1) ... 67
3.2.1.2. Gestão do combustível através do pastoreio (A.1.2) 68
3.2.1.3. Aumento do valor dos produtos florestais através do aproveitamento de biomassa para a energia (A.1.3) 69
3.2.2. Protecção contra agentes bióticos nocivos (A2) 70
3.2.3. Recuperação e reabilitação de ecossistemas florestais afectados (A3) 72
3.3. Especialização do território (B) 73
3.3.1. Macrozonagem 73
3.3.2. Planeamento regional 76
3.3.3. Vantagens da especialização do território e sua operacionalização 78
3.4. Melhoria da produtividade através da gestão florestal sustentável (C) 81
3.5. Redução de riscos de mercado e aumento do valor dos produtos (D) 83

3.5.1. Certificação florestal (D1) 85
3.5.2. Aumento do valor dos produtos (D2) 86
3.6. Melhoria geral da eficiência e competitividade do sector (E) 86
3.6.1. Informação sobre o sector (E1) 86
3.6.2. Cadastro florestal (E2) 87
3.6.3. Organização do sector (E3) 88
3.6.4. Qualificação dos agentes do sector (E4) 89
3.6.5. Aplicação do conhecimento científico (E5) 92
3.7. Racionalização e simplificação dos instrumentos de política (F) 93
3.7.1. Instrumentos orgânicos, legais e de planeamento (F1) 93
3.7.2. Instrumentos financeiros de apoio à competitividade (F2) 95
3.8. Implementação da Estratégia 100
3.8.1. Matriz de responsabilidades e indicadores 100
3.8.2. Avaliação 112

*

Anexo I — ALGUNS INDICADORES ECONÓMICOS DO SECTOR FLORESTAL 115
Anexo II — CUSTOS ASSOCIADOS ÀS EXTERNALIDADES NEGATIVAS DA FLORESTA 116
Anexo III — ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL DO SECTOR FLORESTAL 118
1. União Europeia 118
2. Compromissos internacionais e regionais 125
3. Tendências de mercado 130

Anexo IV — INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FLORESTAL 131
1. Tutelas políticas e instrumentos legais 131
2. Instrumentos de planeamento 134
3. Instrumentos financeiros 137
3.1. Subsídios 137
3.2. Seguros florestais 151

Anexo V — CRITÉRIOS CONSIDERADOS NA MATRIZ ESTRUTURANTE DO VALOR DA FLORESTA 152
Anexo VI — DISCUSSÃO PÚBLICA 158
Região Autónoma da Madeira 160
Região Autónoma dos Açores 172

*

Glossário 203
Bibliografia 209
Índice de figuras 217
Índice de quadros 219

O reconhecimento pelo Governo de que as florestas representam uma prioridade nacional e de que o sector florestal é estratégico para o desenvolvimento do País conduz à necessidade de que exista, em consequência, uma Estratégia Nacional para as Florestas.

A necessidade de que as florestas possuam um quadro de referência geral a médio prazo que seja reconhecido pela sociedade e por todos os agentes do sector conduziu, já em 1996, à adopção unânime pela Assembleia da República da Lei de Bases da Política Florestal e à elaboração, em 1998, do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa.

A adopção de um novo documento estratégico sobre o sector reveste-se, no entanto, de particular importância. Por um lado, existem sempre novos elementos e desenvolvimentos que justificam ajustamentos periódicos de qualquer Estratégia, e são disso exemplo a maior dimensão que têm vindo a tomar os incêndios ou o aparecimento de novos problemas, como o do nemátodo da madeira do pinheiro. Por outro lado, conclui-se no continente o processo de elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira desenvolveram processos de reflexão sobre as suas próprias Estratégias regionais. Mas a oportunidade desta nova Estratégia reside também no facto de ela poder enquadrar a utilização dos recursos do Fundo Florestal Permanente e beneficiar muito para a sua implementação das medidas de apoio ao sector que se desenham no âmbito do próximo período de programação (2007-2013).

A Estratégia Nacional para as Florestas insere-se na Estratégia Florestal da União Europeia e concretiza-se desde já com a adopção de medidas no âmbito do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) e do Plano Estratégico Nacional do Desenvolvimento Rural (PENDR) e em planos e programas especiais, como os da Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI) ou o da Luta contra o Nemátodo da Madeira do Pinheiro (PROLUNP), onde são definidos os objectivos específicos, as metas, a repartição de responsabilidades e o quadro de recursos humanos e financeiros.

Por isso, a Estratégia Nacional para as Florestas não é só mais um documento de reflexão do sector, pretendendo-se que seja sobretudo o elemento de referência das orientações e planos de acção públicos e privados para o desenvolvimento do sector nas próximas décadas.

Assim, para que esta seja de facto uma Estratégia Nacional, era importante que a sociedade e os agentes públicos e privados do sector participassem nessa construção e nela se reconheçam. A necessidade de que a discussão da Estratégia se baseasse numa análise crítica, informada e o mais possível independente, fez que a discussão se fizesse a partir de um documento de partida elaborado pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF), sob a coordenação de um especialista de reconhecida experiência internacional nestas matérias e perito do Banco Mundial, Luís Constantino. Procurava-se com aquele documento apresentar uma lógica de abordagem ao sector que fundamentasse os elementos essenciais das opções estratégicas propostas que se pretendiam claras, evitando as facilidades de lugares-comuns e de aparentes consensos, de forma a provocar a necessária discussão pública. E a extraordinária força e dimensão da discussão pública, que se iniciou simbolicamente no Dia Mundial da Floresta e tomou as mais variadas formas, foi a prova indiscutível da necessidade e oportunidade da Estratégia, ao mesmo tempo que reafirmou a existência de um sector cujo dinamismo, espírito crítico e inconformismo são a melhor garantia das perspectivas de futuro para as florestas nacionais.

O documento da Estratégia inicia-se com a demonstração do valor dos recursos florestais para a sociedade, integrando as diversas funções e as diversas valências económicas, sociais e ambientais. O documento aborda em seguida o quadro das mudanças de contexto operadas nas últimas décadas, desde as alterações climáticas e os fenómenos de globalização até às questões do despovoamento rural do interior e crescente urbanização do litoral, com referência às respostas políticas desenvolvidas no passado.

A Estratégia é em seguida apresentada, suportada numa matriz estruturante do valor das florestas, que se pretende maximizar através de diversas linhas de acção estratégicas que, a curto prazo, tendem a minimizar os riscos de incêndios e dos agentes bióticos e, a médio prazo, a assegurar a competitividade do sector.

Finalmente, a matriz de responsabilidades clarifica, quantifica e calendariza as acções a desenvolver.

FRANCISCO CASTRO REGO
Director-Geral dos Recursos Florestais

1. Valor dos Recursos da Floresta

1.1. Uma Fonte de Riqueza

A evolução no sector florestal mede-se em décadas. Devido aos longos períodos de crescimento da floresta, o que existe hoje resultou de intervenções realizadas há muito tempo e o que se faz agora terá consequências para a vitalidade do sector daqui a um século.

Durante o século XX, o sector florestal português teve um desempenho surpreendente. No continente, a área de espaços florestais arborizados aumentou muito significativamente, sobretudo devido ao sobreiro e pinheiro-bravo até à década de 70 e ao eucalipto desde a década de 50 (fig. 1), atingindo em 1995 um valor máximo de 3,3 milhões de hectares. Processos equivalentes mas de dimensão desigual ocorreram nos Açores e na Madeira, onde só a arborização de baldios pelo Estado representou, desde a década de 50 até ao meio da década de 70, cerca de 28 000 ha e 17 000 ha, respectivamente.

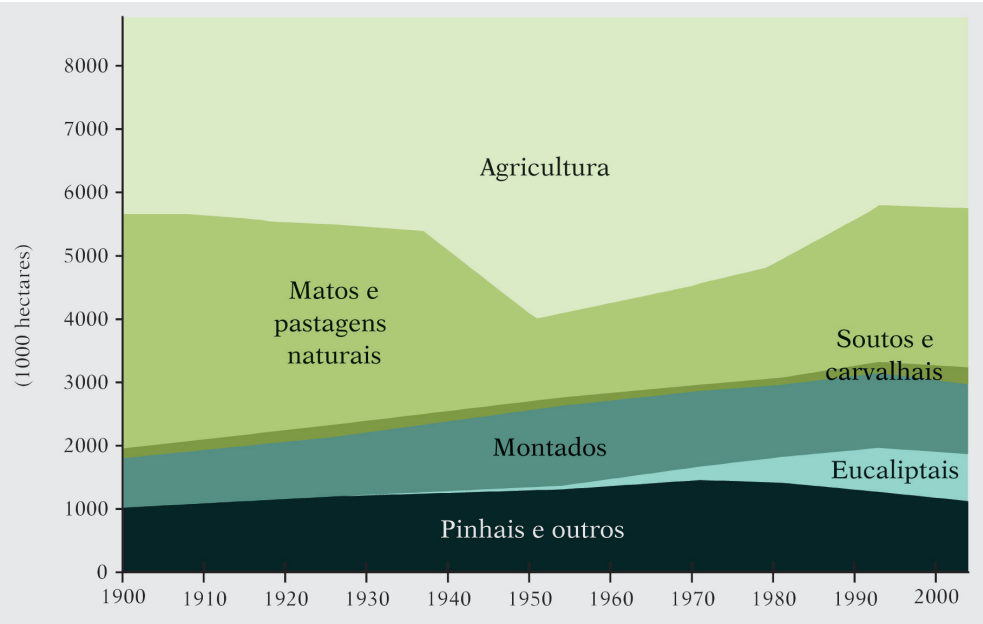

Fig. 1. *Evolução da área florestal de matos e de agricultura no continente durante o século XX.*

Fonte: DGRF — dados de 2006 ainda provisórios.

No continente, para além da acção do Estado, a evolução da área florestal ficou sobretudo associada à crescente valorização que os proprietários florestais e a sociedade em geral têm vindo a reconhecer à floresta em comparação com outros usos de solo alternativos, em particular em relação aos matos (ou «incultos»), até meados do século, e, a partir dessa altura, em relação à própria agricultura.

Mas para uma Estratégia Nacional para as Florestas, que incidirá sobre os espaços florestais, incluindo também as áreas de matos e pastagens, importa considerar a valorização que o conjunto da sociedade atribui ao seu conjunto, de modo a maximizar o seu valor. Essa valorização pode agora ser efectuada de forma global, considerando não só os valores de uso directo (comercial) dos produtos tradicionais da floresta, como a madeira, a cortiça e a resina, como também outros menos vezes contabilizados. Estão neste caso valores de uso directo referentes a produtos não lenhosos (mel, frutos, cogumelos, plantas aromáticas), mas também ao pastoreio, à caça, à pesca e ao recreio, e a valores de uso indirecto, como os referentes à protecção do solo e dos recursos hídricos, ao sequestro de carbono e à protecção da paisagem e da biodiversidade.

Uma estimativa relativa a 2001 apontava o valor de 1300 milhões de euros como sendo a produção económica total anual efectiva da floresta no continente, não descontando as externalidades negativas (Mendes, 2005). Esta abordagem permite a comparação com estimativas equivalentes do valor por unidade de área efectuadas para os países do Mediterrâneo (fig. 2) em estudos coordenados por Merlo e Croitoru (2005) e divulgados pelo Millenium Ecosystem Assessment (2005).

Desses estudos conclui-se que o valor económico total das florestas do continente ultrapassa em muito, por unidade de área, os valores encontrados para outros países mediterrâneos, tanto em produtos comerciais como em produtos ambientais. Portugal extrai mais riqueza de 1 ha de terra florestal do continente (344 euros/ha/ano) do que qualquer outro país do Mediterrâneo, e esta comparação inclui países como a França (292 euros/ha/ano) e a Espanha (90 euros/ha/ano). Conclui-se, por isso, que a contribuição anual das florestas para o bem-estar público é muito superior em Portugal comparativamente a outros países do Mediterrâneo, o que demonstra uma taxa de utilização da terra florestal eficiente. Desta análise também se conclui que o elevado valor económico total da floresta não se refere apenas à sua realização comercial, mas também aos serviços ambientais e sociais que presta.