

8th International Wildfire Conference
Porto, 17 de Maio de 2023

Floresta, Incêndios e Sociedade em Portugal: a questão da Gestão Agrupada

Américo M. S. Carvalho Mendes

*Coordenador da ATES – Área Transversal de Economia Social
Universidade Católica Portuguesa (Porto)*

ARGUMENTO CENTRAL DA APRESENTAÇÃO

- Portugal é um dos países do mundo com **maior percentagem de área florestal privada**
- Muita dessa área corresponde a propriedades de pequena dimensão divididas em parcelas ainda mais pequenas
- Para a redução do risco de incêndio e para outras coisas que é preciso fazer no sector florestal é preciso promover formas diversas de **gestão florestal agrupada**.

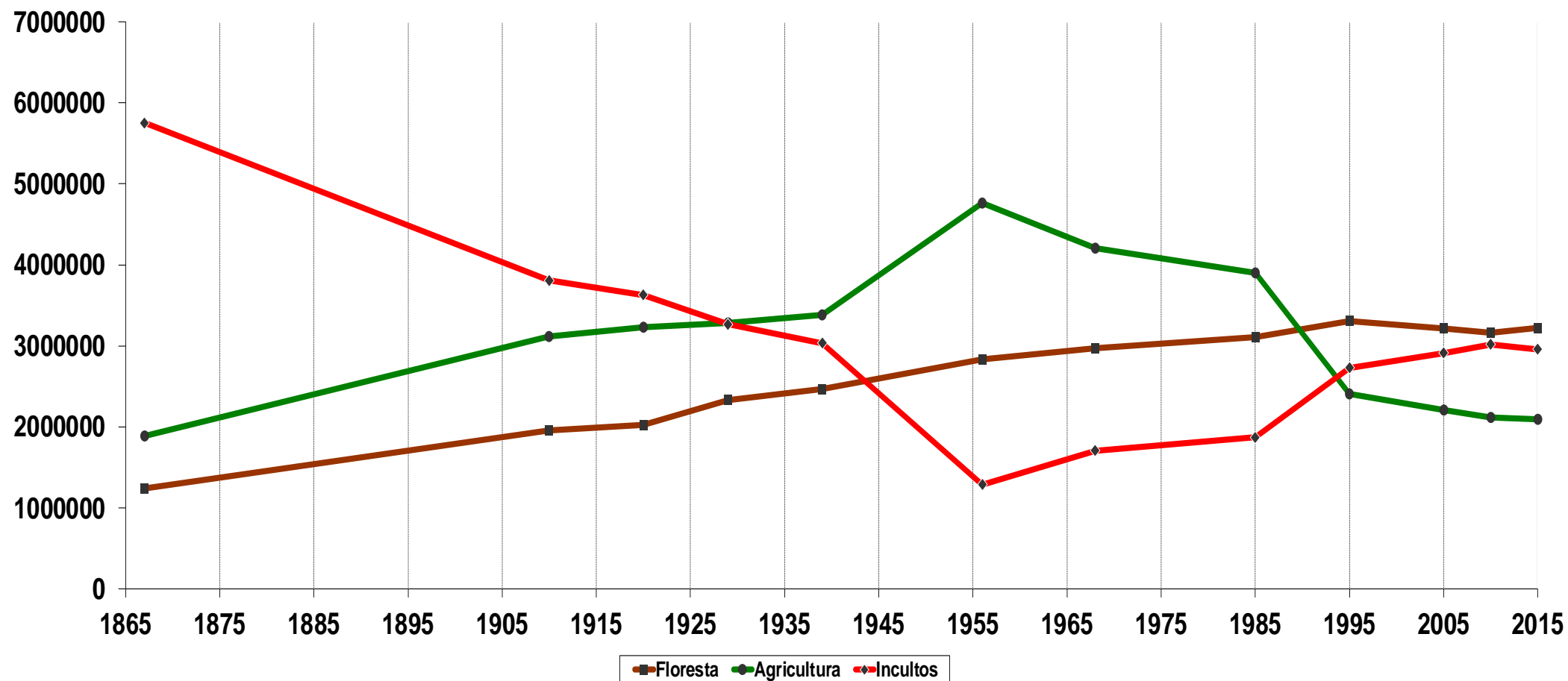
ARGUMENTO CENTRAL DA APRESENTAÇÃO

- A promoção da gestão florestal agrupada é dificultada por uma **“teia” de factores que é muito forte**, factores esses que se interligam numa dinâmica de **“círculo vicioso”**
- Apesar disso, gestão florestal agrupada **já foi possível** (ex. criação das ZIF, etc.) **e será possível se ...**
- Proposta de **dois modelos económicos complementares**
 - Equipas Integradas de Defesa e Valorização dos Espaços Florestais
 - Programa das Comunidades Florestais Saudáveis
- Recomendações finais **para todos** (proprietários, industriais, políticos, cidadãos) porque é preciso um **consenso nacional** e um **“pacto de regime”**

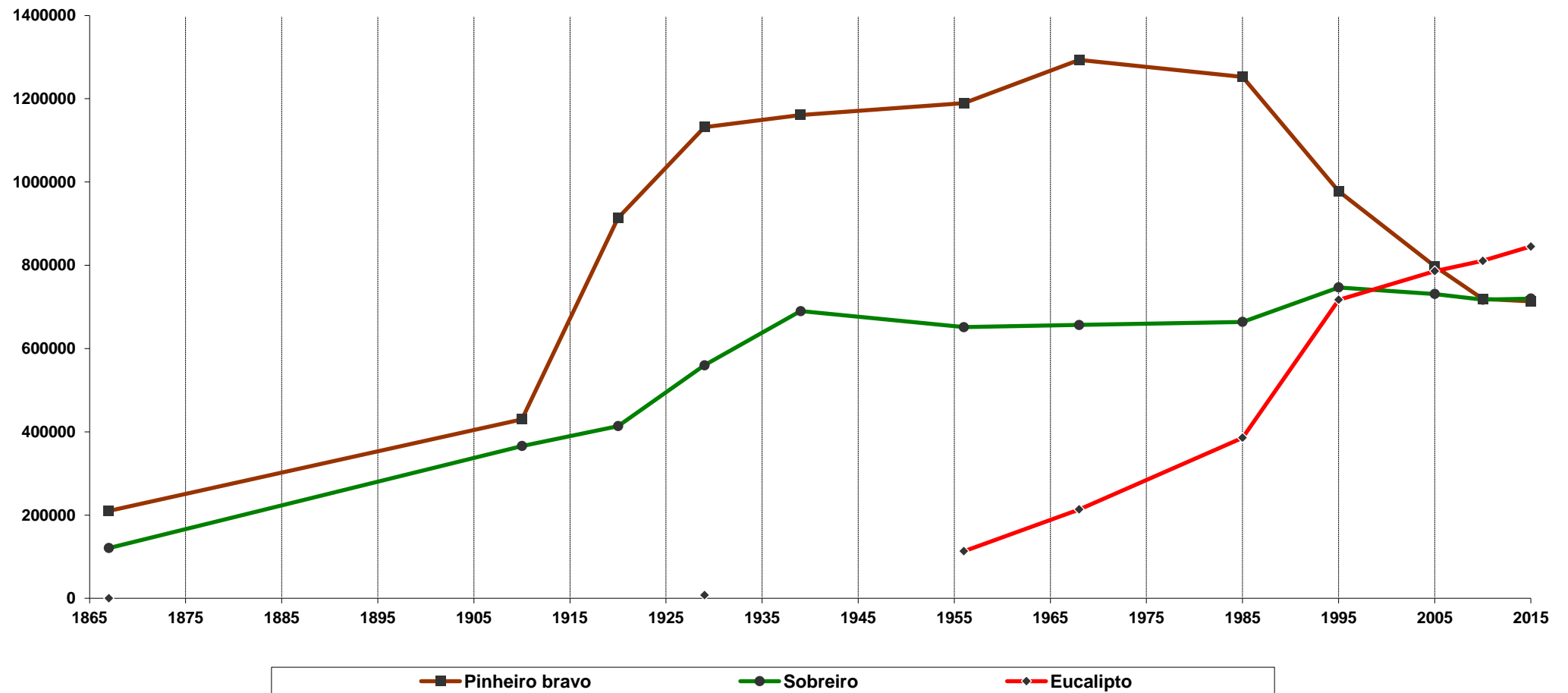
INDÍCIOS DO “CIRCULO VICIOSO”

- Quatro indicadores relativos que são indícios dessa dinâmica de “círculo vicioso”:
 - Área de **incultos** a aumentar desde a década de 50 e **área florestal** a diminuir desde a década de 90
 - Área de **pinheiro bravo** a diminuir desde os anos 60
 - **Rendimento empresarial líquido** da silvicultura a diminuir desde o início deste século
 - **Investimento** na silvicultura a diminuir desde o final dos anos 80

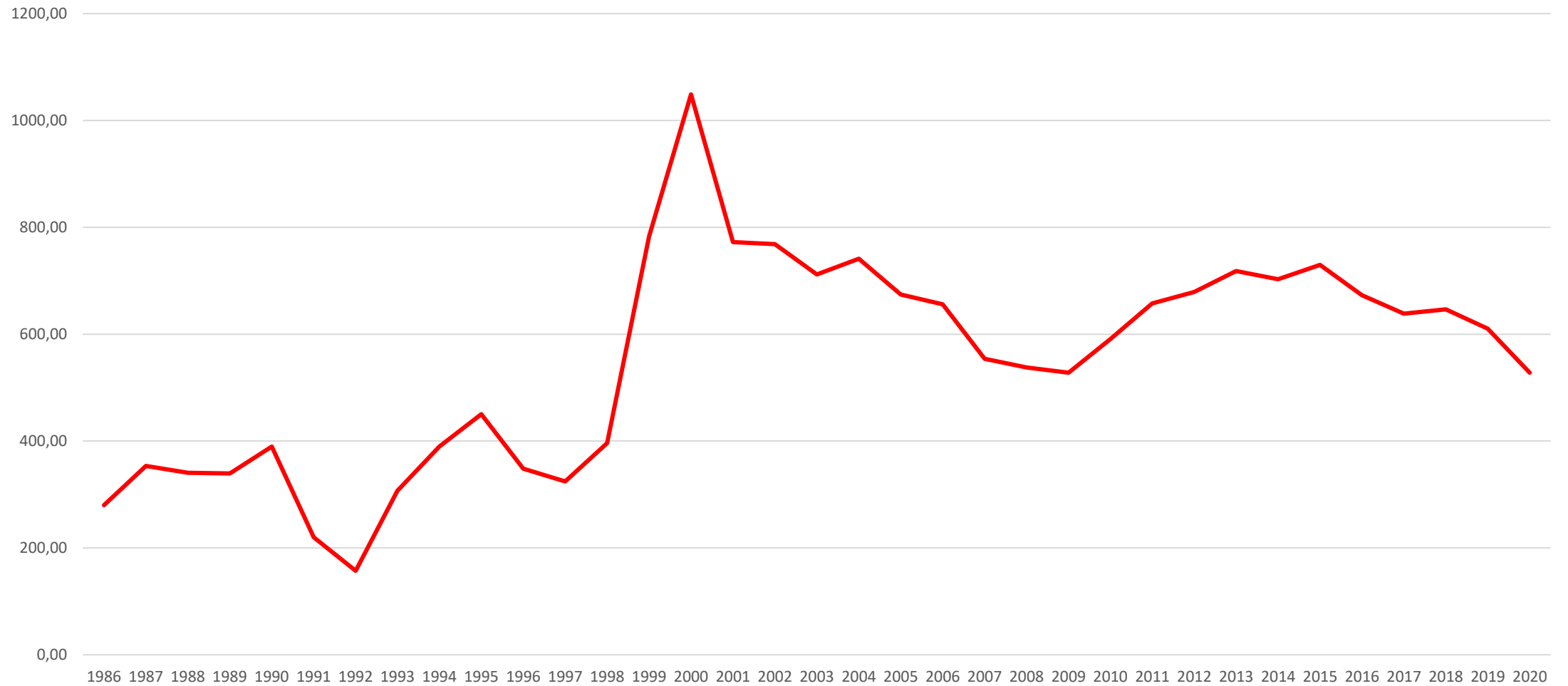
USOS DO SOLO EM PORTUGAL CONTINENTAL



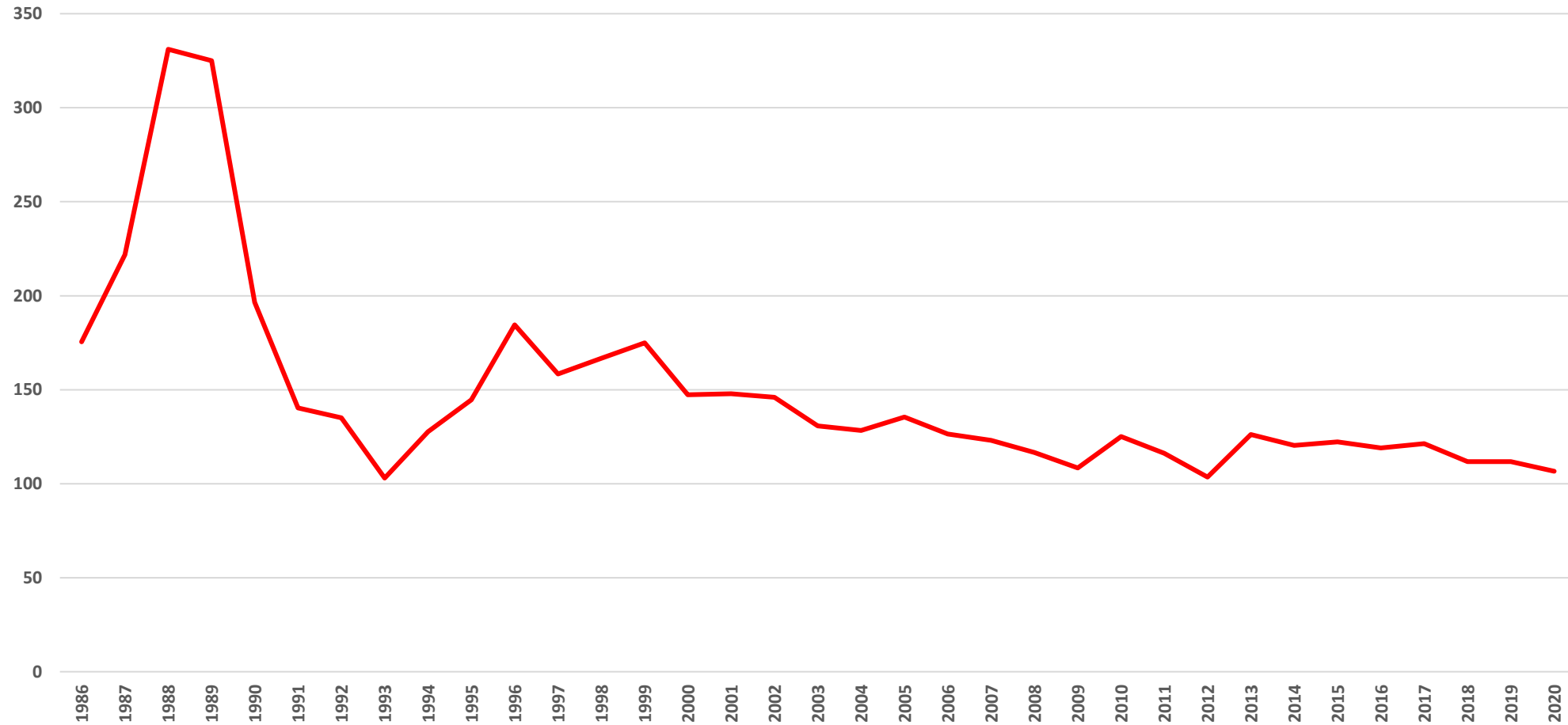
ÁREAS POR ESPÉCIES EM PORTUGAL CONTINENTAL



RENDIMIENTO EMPRESARIAL LÍQUIDO



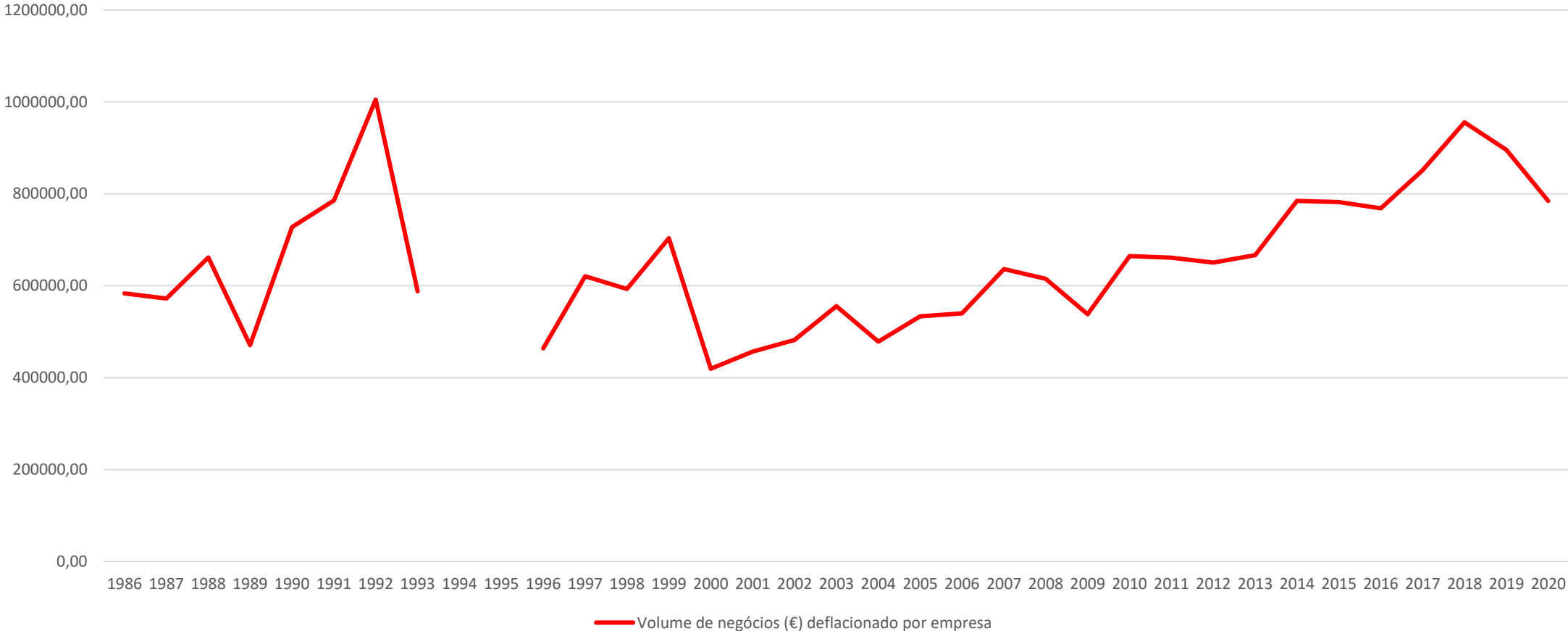
FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO NA SILVICULTURA



“TEIA” DE FACTORES

- Tendência para a **concentração empresarial** das actividades que consomem os produtos dos espaços florestais das regiões de minifúndio:
 - Indústria das serrações
 - Indústrias da pasta para papel
 - Procura de serviços recreativos dos espaços florestais
 - Procura de serviços ambientais dos espaços florestais
- Esta concentração **prejudica o poder negocial dos produtores florestais** e conseqüentemente os seus rendimentos

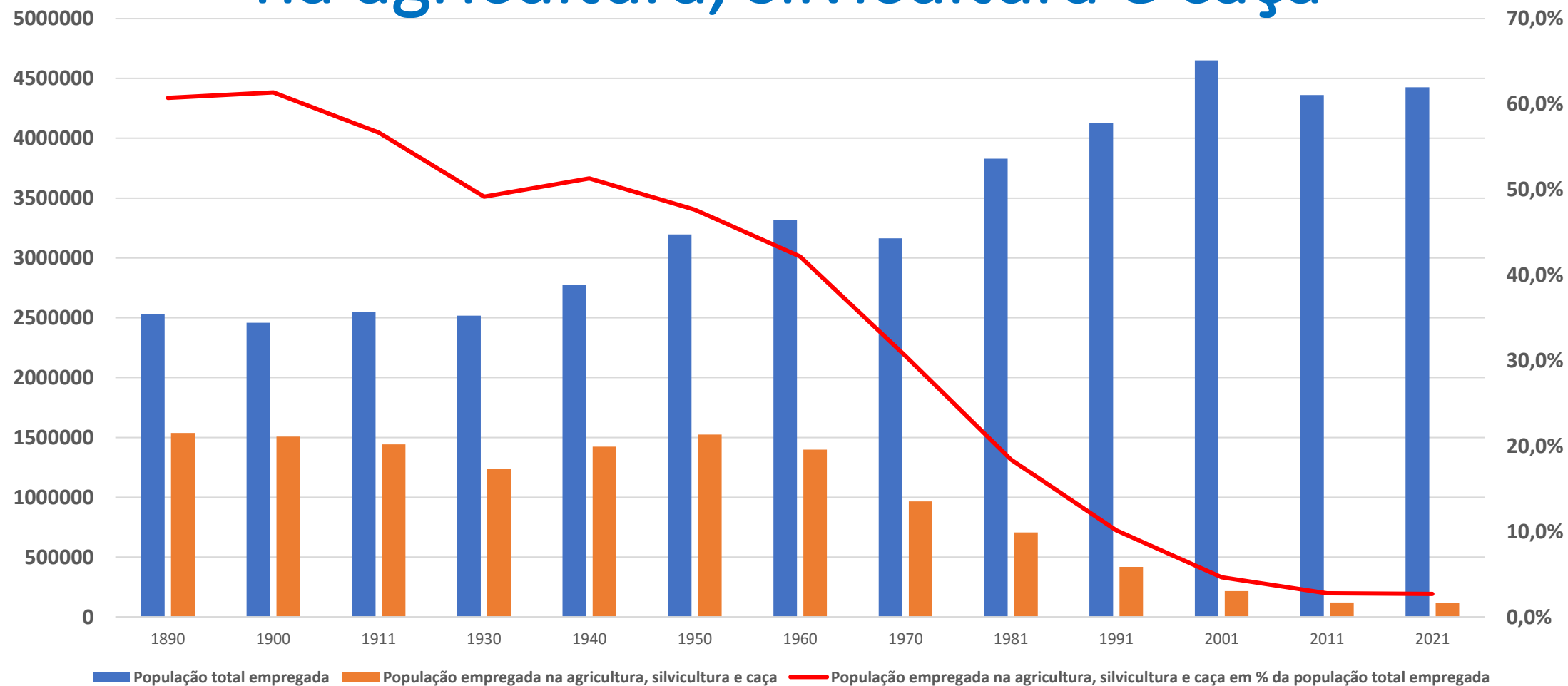
Concentração empresarial nas serrações



“TEIA” DE FACTORES

- **Mudanças estruturais na economia e na sociedade** das regiões rurais do minifúndio desde a década de 50:
 - Diminuição da **população empregada na agricultura e silvicultura** desde a década de 50
 - Mudanças nas tecnologias da produção agro-pecuária (fertilização química, motomecanização, etc.) e da produção doméstica com **desintegração** entre a produção agro-pecuária e a produção florestal

Evolução da população empregada na agricultura, silvicultura e caça



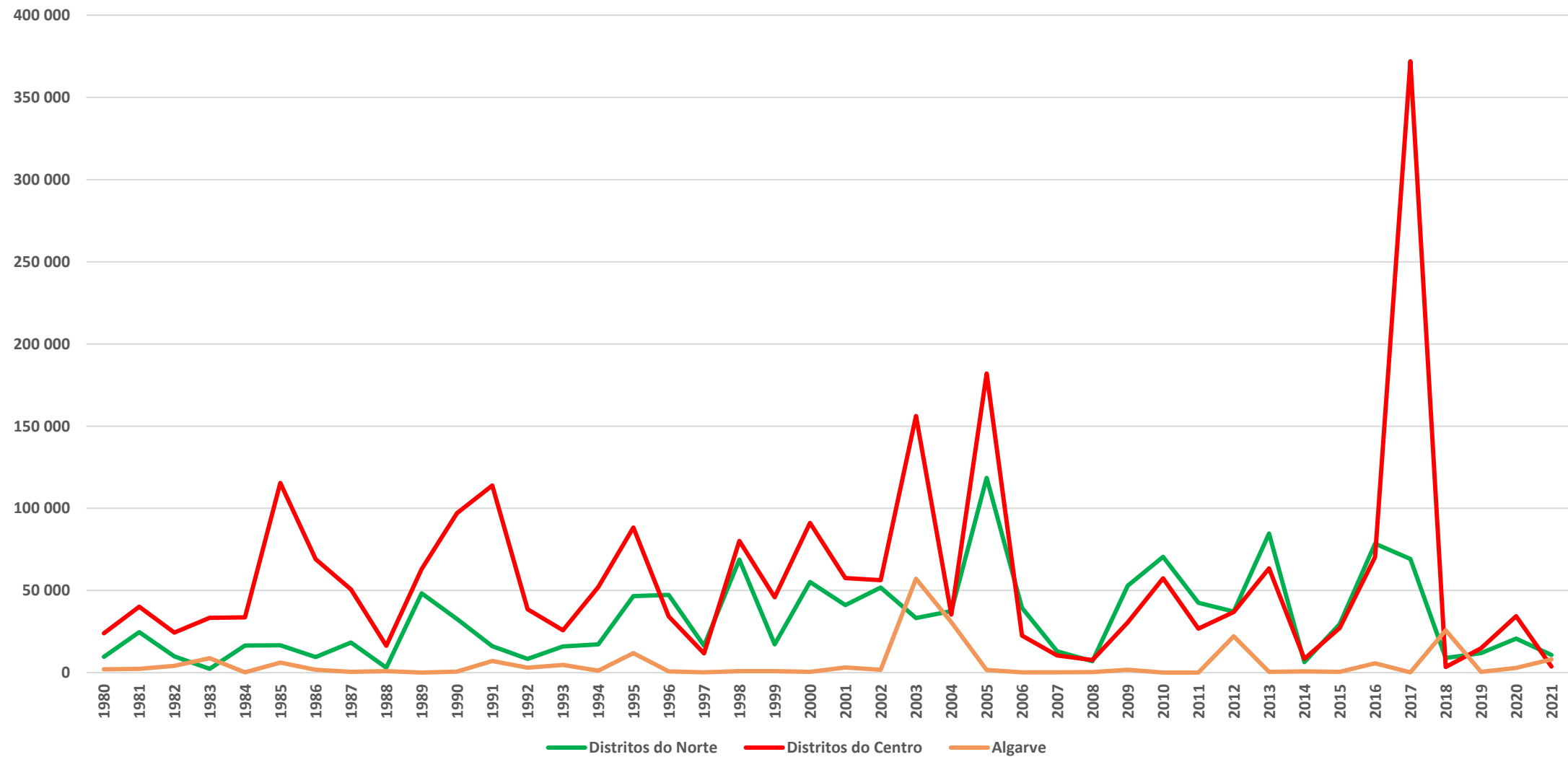
“TEIA” DE FACTORES

- **“Tragédia dos comuns”**: os espaços florestais são utilizados **como se fossem de livre acesso** para depósito de lixo, desportos todo terreno desregulados e outros usos não sustentáveis
- **“Tragédia dos anti-comuns”**: Grande fragmentação da propriedade; a cooperação e a coordenação das acções dos vários proprietários são muito difíceis; os espaços florestais acabam por ser sub-utilizados

“TEIA” DE FACTORES

- **“Tragédia dos extremos”**
 - Transformações estruturais na economia e na sociedade das regiões rurais de minifúndio e respectivas consequências na gestão florestal e as alterações climáticas contribuem para
 - Risco cada vez mais elevado de incêndios rurais, podendo alguns ser de grandes dimensões
 - Com um risco assim, mesmo propriedades florestais bem geridas estão ameaçadas de destruição

Área ardida de espaços florestais (ha)

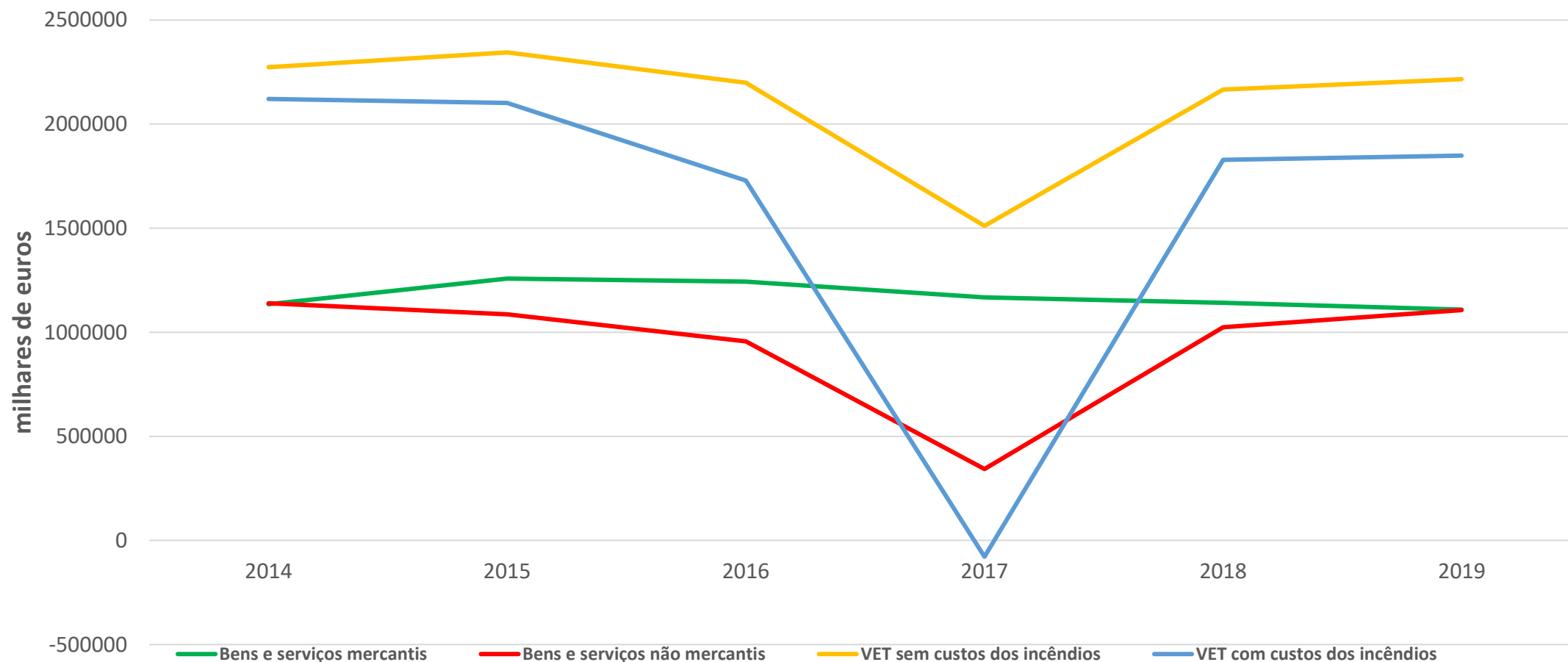


“TEIA” DE FACTORES

- Os **serviços ambientais** prestados pelos espaços florestais têm a natureza económica de **bens públicos**
 - Bens e serviços sem exclusão no acesso ao consumo e sem rivalidade no consumo
 - Problema do *“free rider”*: muitas pessoas consomem sem contribuírem voluntariamente para suportar os custos de produção
 - **Mais de metade do Valor Económico Total** dos espaços florestais de Portugal e das regiões de minifúndio corresponde a este tipo de bens e serviços e, por isso, **não reverte em receita para os proprietários florestais**

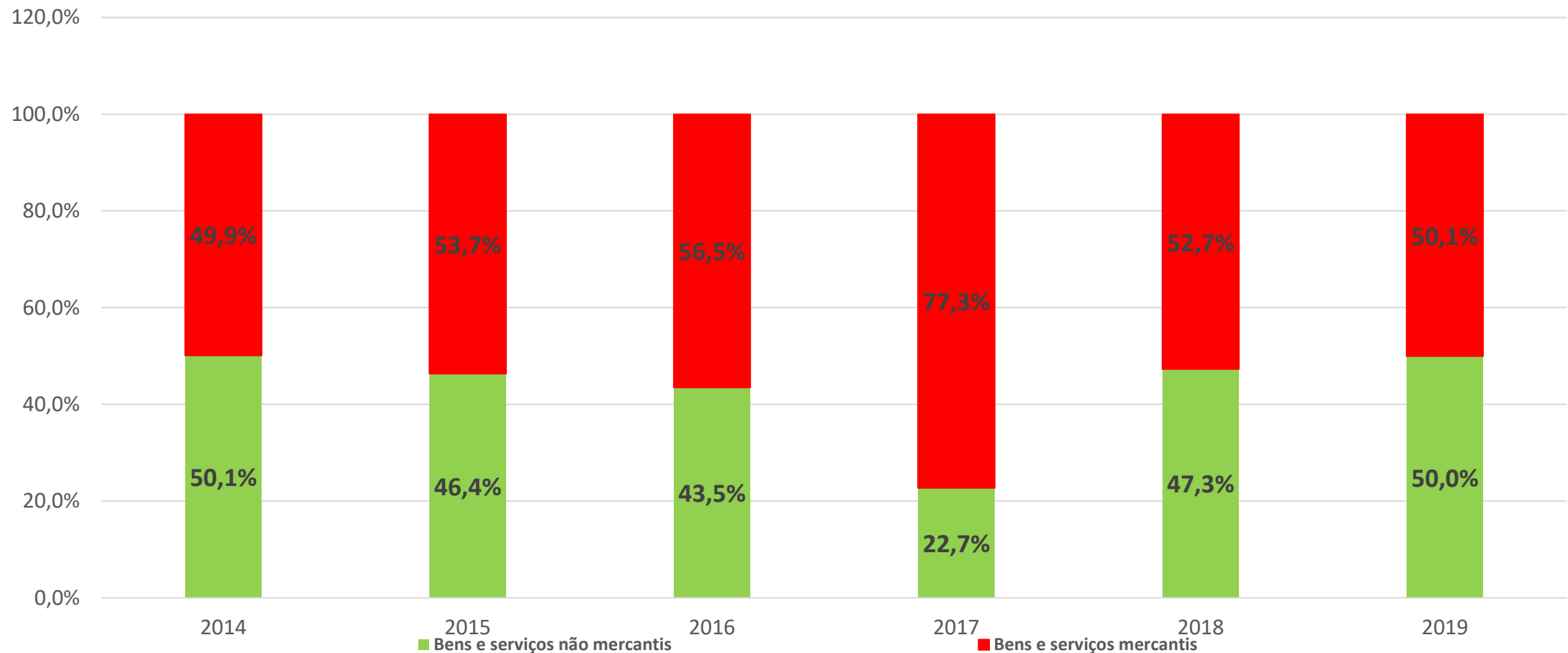
Valor Económico Total dos espaços florestais de Portugal, a preços de 2016

(Fonte: Mendes *et al*, 2021 – Projecto ECOFOR.PT)



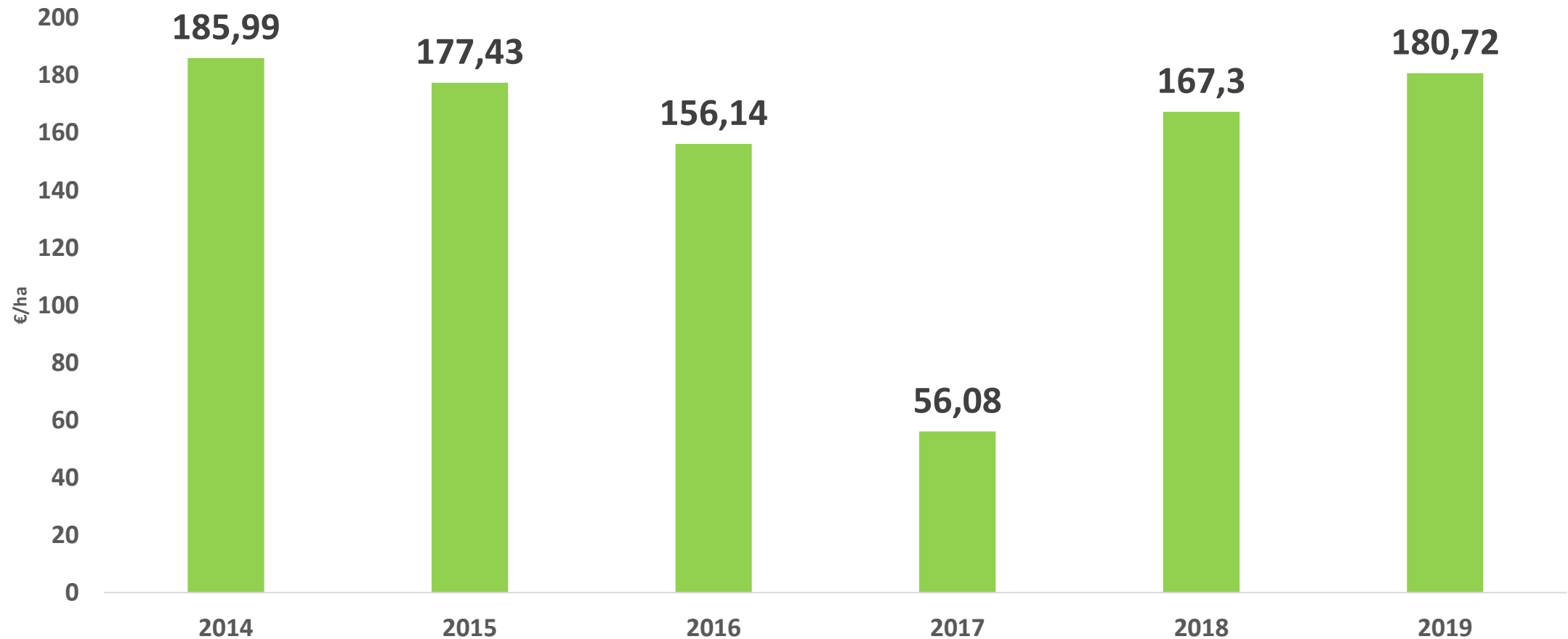
% dos bens e serviços mercantis e não mercantis no VET dos espaços florestais, a preços de 2016

(Fonte: Mendes *et al*, 2021 – Projecto ECOFOR.PT)



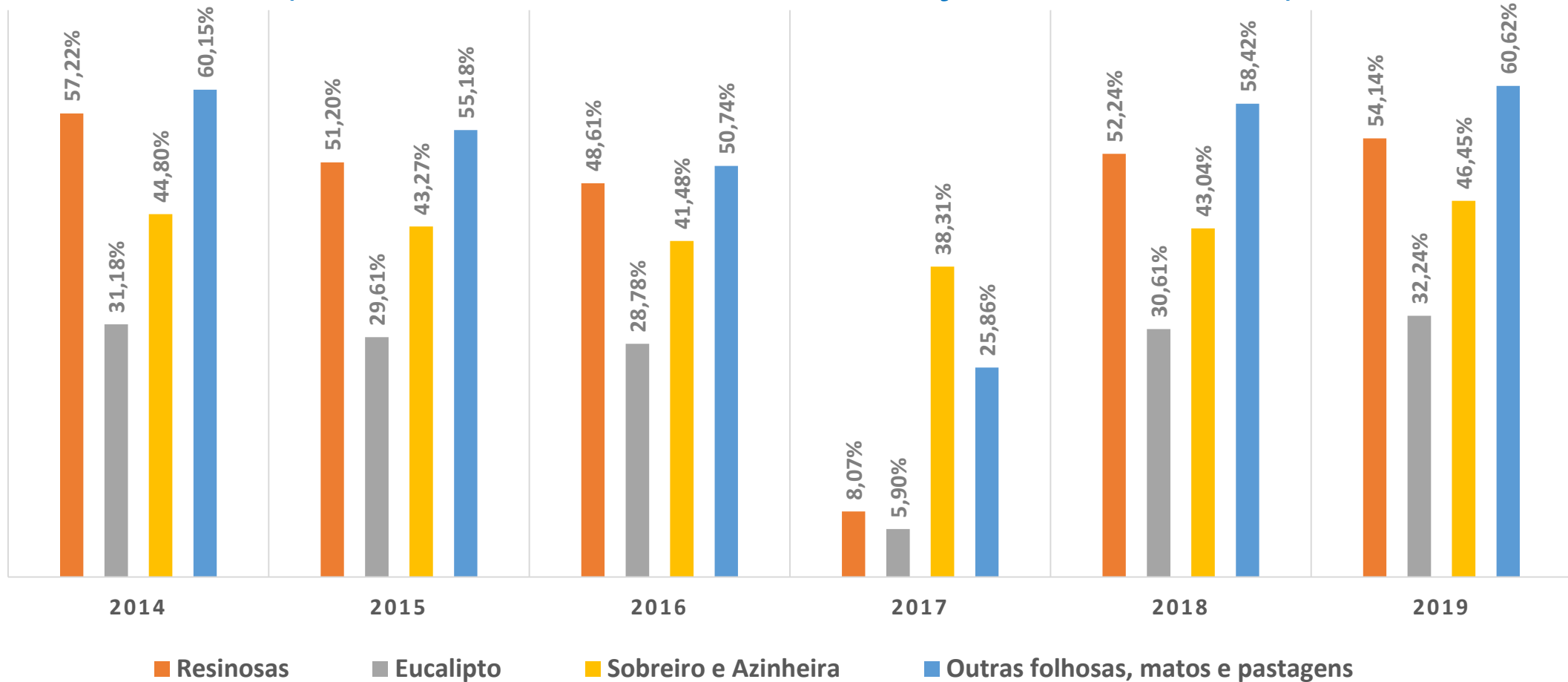
Valor por hectare dos serviços não mercantis dos espaços florestais, a preços de 2016

(Fonte: Mendes *et al*, 2021 – Projecto ECOFOR.PT)



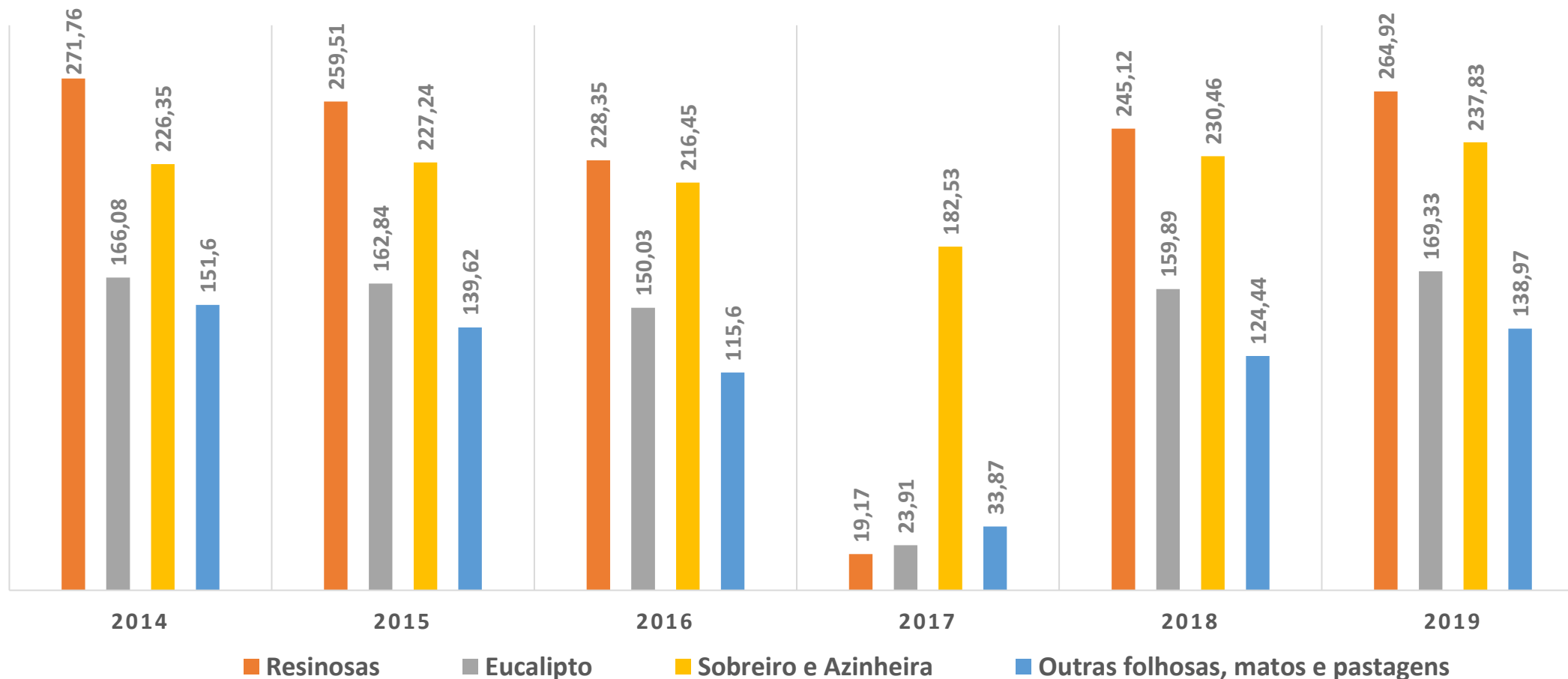
% bens e serviços não mercantis no VET de cada espécie, a preços de 2016

(Fonte: Mendes *et al*, 2021 – Projecto ECOFOR.PT)



Valor por hectare dos bens e serviços não mercantis de cada espécie, a preços de 2016

(Fonte: Mendes *et al*, 2021 – Projecto ECOFOR.PT)



“TEIA” DE FACTORES

- **Organizar a acção colectiva** dos proprietários para a gestão florestal agrupada é produzir um **bem público**
 - Outra vez o problema do *“free rider”*: muitos dos que beneficiam com isso (sociedade em geral) não estão dispostos a contribuir voluntariamente para suportar os custos dessa organização
 - A produção deste bem público **é instrumental e está a montante** da promoção da produção dos outros bens públicos que são os serviços ambientais: se se deve pagar por estes serviços **também se deve pagar pelo trabalho de organização da gestão agrupada, ao longo do tempo** e não apenas no acto da criação destas formas de gestão

“TEIA” DE FACTORES

- Organizar a acção colectiva dos proprietários para a gestão florestal agrupada é produzir um **bem público** (cont.)
 - Além do problema do “free rider”, também há o “**problema da concavidade para baixo**” da curva da evolução da área agrupada ao longo do tempo (aderem primeiro os proprietários com áreas acima da média)
 - Algum “**efeito de rede**” e “**efeito de demonstração**”, mas dificuldades para conseguir um “**efeito de massa crítica**” gerador de uma “**concavidade voltada para cima**”

“TEIA” DE FACTORES

- **“Enfermidade de Baumol”** que afecta as Organizações de Produtores Florestais não por má gestão, mas devido às suas especificidades económicas
 - **Peso relativo elevado dos gastos de pessoal** no total dos gastos (a extensão florestal é uma actividade **intensiva em trabalho** no minifúndio)
 - **Produtividade do trabalho** cresce relativamente menos do que no resto da economia (não se pode substituir um técnico florestal por um robot)
 - **Remuneração do trabalho** não deve crescer menos do que no resto da economia
 - Consequência: **encarecimento** relativo dos bens e serviços produzidos pelas OPF

“TEIA” DE FACTORES

- **“Dependência da trajetória”** na política florestal portuguesa ao longo dos últimos **dois séculos e meio**
 - **“As condições iniciais contam muito”**: os “Serviços Florestais” foram criados no final do século XVIII (Real Junta da Fazenda da Marinha) para cuidar da floresta do domínio público e daí em diante continuaram a lidar com a floresta do país **como se fosse pública** (preferência por **instrumentos de “comando e controle”** e **centralismo** e **pouca flexibilidade** na formulação e na implementação dos instrumentos de política pública)

“TEIA” DE FACTORES

- **“Dependência da trajetória”** na política florestal portuguesa ao longo dos últimos **dois séculos e meio** (cont.)
 - Quando na passagem do Projecto Florestal Português/BM para o PAF os instrumentos do tipo “incentivos financeiros” para floresta privada passaram a ter muita importância **o centralismo e a pouca flexibilidade dos critérios mantiveram-se**
 - Esses incentivos **concentraram-se no apoio ao investimento material**, sem serem complementados por apoio suficientes para a criação, manutenção e desenvolvimento de **“capital humano”** e **“capital organizativo”** para promover a gestão agrupada
 - Isto acontece **mesmo nas ZIF e nas AIGP**

“TEIA” DE FACTORES

- **“Forças de bloqueio”** que dificultam o desenvolvimento de uma **cultura de associativismo florestal**
 - Cultura dos **“Serviços Florestais”** (“dependência da trajetória” atrás referida)
 - Cultura da profissão de **Engenheiro Florestal** (tradição “prussiana”)
 - Cultura dos **proprietários florestais** (tendência para o individualismo)
 - Cultura das **indústrias florestais**
 - **Riscos de oportunismo nas OPF**
 - **Cultura política** (centralismo)
 - **Heterogeneidade socioeconómica** do sector florestal

DINÂMICA DE “CÍRCULO VICIOSO”

- Os factores atrás referidos **geram sub-utilização** dos recursos florestais
- Essa sub-utilização **contribui para mais sub-utilização**
- O sistema está **bloqueado** neste tipo de dinâmica por causa dos seguintes tipos de efeitos:
 - **“Efeitos de limiar”**: os casos de gestão agrupada ainda não ganharam “massa crítica”
 - **“Efeitos de vizinhança”**: os factores atrás referidos interagem uns com os outros
 - **“Efeitos culturais”**: dificuldades do desenvolvimento de uma cultura de associativismo florestal (heterogeneidade socio-económica da produção florestal, centralismo, etc.)

APESAR DISTO TUDO, A GESTÃO FLORESTAL AGRUPADA É POSSÍVEL E HÁ PROVAS DISSO

- Apesar de tudo o que ficou dito a gestão florestal agrupada nas regiões de minifúndio é possível e há provas disso (**processo de criação das ZIF** e outras formas de gestão agrupada)
- **Quando houve alguns incentivos**, mesmo que insuficientes, para a criação e desenvolvimento de Organizações de Produtores Florestais
- Mas esses incentivos foram **descontinuados** mesmo para a fase de criação das organizações e **nunca chegaram a incidir como deviam no apoio ao funcionamento**

RECOMENDAÇÕES

- Promover a gestão florestal agrupada **dá trabalho, MUITO TRABALHO**
- Esse trabalho não se pode fazer só uma vez, mas sim **de forma permanente** e no terreno
- Muitos dos frutos desse trabalho têm a natureza de **bem público** (problemas do “free rider”)
- Para acontecer esse trabalho **tem que ser pago não apenas uma vez, mas de forma permanente**
- Pago não apenas pelos proprietários florestais, mas também pelo **resto da sociedade**
- Quem presta esse trabalho são principalmente as **Organizações de Produtores Florestais**
- Estas organizações **devem ser cofinanciadas para isso** e não têm estado a sê-lo de uma forma adequada
- Esse co-financiamento deve ser não só para custos de investimento, **mas também para custos de funcionamento**

RECOMENDAÇÕES

- As formas de gestão florestal agrupada podem ser **diversas** e **gradativas**, não devendo excluir-se nenhuma delas:
 - **Nível 0**: só representação de interesses colectivos dos associados
 - **Nível 1**: representação de interesses e prestação de serviços técnicos
 - **Nível 2**: representação de interesses e prestação de serviços técnicos e de silvicultura preventiva
 - **Nível 3**: representação de interesses e prestação de serviços técnicos e de silvicultura preventiva com casos de agrupamento vicinal desta prestação

RECOMENDAÇÕES

- As formas de gestão florestal agrupada podem ser **diversas** e **gradativas**, não devendo excluir-se nenhuma delas (cont.):
 - **Nível 4:** representação de interesses e prestação de serviços técnicos e de silvicultura preventiva com casos de agrupamento zonal (ex. ZIF) desta prestação
 - **Nível 5:** representação de interesses e prestação de serviços técnicos e de silvicultura e exploração florestal, com casos de agrupamento desta prestação em áreas contíguas de pequena dimensão (ex. cerca de 10ha) e com contratualização a longo prazo desses serviços
 - **Nível 6:** representação de interesses e prestação de serviços técnicos e de silvicultura e exploração florestal, com casos de agrupamento desta prestação ao nível da paisagem e com contratualização a longo prazo desses serviços

RECOMENDAÇÕES

- **Duas medidas de apoio complementares** para completar as restantes medidas de política florestal – MEDIDA 1 - Apoio à criação e funcionamento de **Equipas Integradas de Defesa e Valorização dos Espaços Florestais**
 - **2 técnicos florestais e 1 técnico** para projectos de animação comunitária e de valorização dos serviços ambientais, recreativos, educativos, culturais e terapêuticos dos espaços florestais e da sua integração com a produção agrícola e pecuária
 - **3 equipas de sapadores** e 1 funcionário para **apoio administrativo**
 - Área de intervenção indicativa: cerca de **7500 ha de espaços florestais**, mas sem demasiada rigidez neste critério

RECOMENDAÇÕES

- **Duas medidas de apoio complementares** para completar as restantes medidas de política florestal – MEDIDA 1 - Apoio à criação e funcionamento de **Equipas Integradas de Defesa e Valorização dos Espaços Florestais** (cont.)
 - Incentivo financeiro: **subsídio de 75% dos custos de investimento e funcionamento** até um total destes custos de 500000€/ano
 - **Pagamentos mensais** deste incentivo
 - **Contratos programa** de médio prazo (ex. 5 anos) renováveis sob condição
 - **Plano de acção a médio prazo**, com metas a atingir e com liberdade de planeamento estratégico para as OPF, sem imposição de tipologias rígidas de acções
 - **Monitorização e avaliação** por entidades independentes

RECOMENDAÇÕES

- **Duas medidas de apoio complementares** para completar as restantes medidas de política florestal – MEDIDA 1 - Apoio à criação e funcionamento de **Equipas Integradas de Defesa e Valorização dos Espaços Florestais** (cont.)
 - Número total indicativo das equipas a apoiar: **100 equipas** numa 1.ª fase de 5 anos sujeito a revisão posterior
 - Horizonte temporal da medida: **25 anos**
 - Valor total do financiamento público: **37,5 milhões de euros/ano** (a confrontar com um valor dos bens e serviços não mercantis só da actual floresta de resinosas que foi de 260,6 milhões de euros em 2019)
 - Área total indicativa dos espaços florestais a intervencionar na 1.ª fase: **750000 ha** (a confrontar com uma área de ZIF de 770056 ha no Norte, Centro e Algarve)

RECOMENDAÇÕES

- **Duas medidas de apoio complementares** para completar as restantes medidas de política florestal – MEDIDA 2 - Apoio ao **Programa das Comunidades Florestais Saudáveis**
 - Programa que deve ter como paradigma o muito bem sucedido **Programa dos Bairros Saudáveis**
 - Apoiar **acções colectivas e em parceria** que valorizem os serviços ambientais, recreativos, educativos e terapêuticos dos espaços florestais, como a sua integração com a agricultura e a pecuária e com as comunidades locais
 - Projectos até **75000€/ano**
 - Cerca de **100 projectos** por ano / Total de 7,5 milhões de euros/ano
 - Incentivos financeiros: **subsídio a 100%** (tal como nas AIGP)
 - Pagamentos mensais do apoio financeiro
 - **Monitorização e avaliação** por entidades independentes

PROGRAMA DOS BAIRROS SAUDÁVEIS COMO PARADIGMA

- 1.ª edição apoiou projectos com a **duração de 1 ano** (Out. 2021-Out. 2022)
- Projectos colectivos visando o **desenvolvimento local de base comunitária**
- Investimento total até **50000€**
- Assentes em parcerias locais com uma **“geometria” institucional muito flexível e inclusiva** (até parceiros sem personalidade jurídica podiam participar)
- Nenhuma imposição de tipologias rígidas de acções, devendo estas emanar de processos participativos locais
- **Subsídio a 100%** das despesas elegíveis
- Pagamento em **4 tranches**, sendo a 1.ª um **adiantamento de 50%**
- **Partilha de boas práticas** entre os projectos
- Entidade gestora do programa sempre pronta a ajudar e não a complicar a vida dos promotores dos projectos

RECOMENDAÇÕES

- **Duas recomendações finais para todos** (proprietários florestais, outros agentes económicos do sector florestal, Presidência da República, Governo, autarquias, partidos políticos, meios de comunicação social, cidadãos em geral)
– RECOMENDAÇÃO FINAL N.º 1
 - Como a “teia” de factores e a dinâmica de “círculo vicioso” que bloqueiam a gestão florestal agrupada são muito fortes é preciso uma **conjugação de esforços também muito forte** para vencer esses bloqueios através de medidas como as atrás propostas
 - Essa conjugação de esforços não pode ser pontual, mas sim **duradoura**
 - Deve assentar num **consenso nacional** e num **“pacto de regime”** para os quais todos deverão contribuir

RECOMENDAÇÕES

- **Duas recomendações finais para todos** (proprietários florestais, outros agentes económicos do sector florestal, Presidência da República, Governo, partidos políticos, meios de comunicação social, cidadãos em geral) –
RECOMENDAÇÃO FINAL N.º 2
 - Se é preciso um consenso nacional e um “pacto de regime” e se estamos a falar de um empreendimento **colectivo** que tem que ser de **longo prazo**, então o financiamento público de medidas como as atrás propostas não poderá assentar muito em fontes de financiamento externas e que não são renováveis e de longo prazo
 - Essas **fontes de financiamento terão que ser de base nacional e renováveis** (ex. parte do ISP como foi o caso do Fundo Florestal Permanente)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Mendes, Américo M. S. Carvalho; Madureira, Livia; Sottomayor, Miguel; Alves, Rosário; Rosário, José Victorino Cristiano; Moura, Sofia Sandra Assunção (2021). ECOFOR.PT Valorização Económica dos Bens e Serviços dos Ecossistemas Florestais de Portugal. Relatório Científico. Relatório do projeto ECOFOR.PT financiado pela candidatura PDR 2020-2023-045913. Porto: Universidade Católica Portuguesa.

<https://www.researchgate.net/publication/358646726> ECOFORPT - Valorizacao Economica dos Bens e Servicos dos Ecossistemas Florestais de Portugal Relatorio Cientifico

**MUITO OBRIGADO
PELA VOSSA ATENÇÃO**

carvalho.mendes@sapo.pt