

UNIVERSIDADE DE ÉVORA
MESTRADO LUSO-BRASILEIRO EM GESTÃO E POLÍTICAS DO
AMBIENTE

AUGUSTO VENTURA MONTEIRO PINHEIRO DA SILVA

GESTÃO FLORESTAL E PROPRIEDADE

A floresta, a (sua) propriedade e o alcance das políticas públicas

ÁREA DE CONHECIMENTO: GESTÃO E POLÍTICAS AMBIENTAIS

LINHA DE PESQUISA: SISTEMAS DE GESTÃO E DIREITO DE PROPRIEDADE

**“Esta dissertação não inclui as críticas
e sugestões feitas pelo juri”.**

**Orientadores: Professor Doutor José Manuel Marques da Silva Pureza
Professor Doutor Paulo Nuno dos Santos Lopes Pinto**

ÉVORA

2009

UNIVERSIDADE DE ÉVORA
MESTRADO LUSO-BRASILEIRO EM GESTÃO E POLÍTICAS DO
AMBIENTE

AUGUSTO VENTURA MONTEIRO PINHEIRO DA SILVA

GESTÃO FLORESTAL E PROPRIEDADE
A floresta, a (sua) propriedade e o alcance das políticas públicas

ÁREA DE CONHECIMENTO: GESTÃO E POLÍTICAS AMBIENTAIS
LINHA DE PESQUISA: SISTEMAS DE GESTÃO E DIREITO DE PROPRIEDADE

**“Esta dissertação não inclui as críticas
e sugestões feitas pelo juri”.**

Orientadores: Professor Doutor José Manuel Marques da Silva Pureza
Professor Doutor Paulo Nuno dos Santos Lopes Pinto



171361

ÉVORA
2009

A minha mãe, *in memoriam*,
As minhas filhas Sara e Mariana,
A minha mulher.

AGRADECIMENTOS

Agradeço

**Ao Curso de Mestrado Luso-Brasileiro em Gestão e Políticas Ambientais, 9ª edição,
da Universidade de Évora, por ter me proporcionado à oportunidade de desenvolver
o projecto de pesquisa;**

**A todos os professores do curso do Mestrado, em especial à Professora Doutora Lia
Vasconcelos e ao Professor Msc. Mario;**

**Aos meus Orientadores, Professores Doutores J. M. Pureza e Paulo Pinto, que não
desistiram de mim;**

As minhas filhas, Sara e Mariana;

A Fernanda;

**A todos aqueles que de alguma maneira contribuíram para o meu conhecimento
durante esta caminhada.**

RESUMO

O trabalho pretende questionar se as necessidades da gestão da floresta e as interações com o ambiente, justificam o repensar do conceito de propriedade privada, na definição de políticas florestais concretizadoras duma «mundividência ambiental». Estrutura-se em quatro partes: primeiro, procura-se dar uma perspectiva do direito de propriedade privada, a sua perenidade na nossa cultura, sobretudo na cultura jurídica; segundo, analisa-se a dinâmica da propriedade privada da floresta nos últimos séculos, e as soluções de políticas florestais – destacando-se a criação das zonas de intervenção florestal (ZIF); terceiro, estuda-se em concreto o regime de certificação florestal, como forma específica de gestão florestal; quarto, sublinham-se novos desafios ambientais à gestão das florestas, designadamente a identificação dos problemas que emergem em resultado das alterações climáticas, destacando-se o sequestro de carbono e a criação do mercado de carbono. Este estudo não é estanque, faz parte de um mesmo questionamento: é o ambiente um valor para a humanidade ou é um valor em si mesmo?

Palavras-chave: Ambiente. Florestas. Gestão florestal. Propriedade privada.

ABSTRACT

FOREST MANAGEMENT AND PROPERTY

The Forest, the (its) property and the reach of public policies

The work intends to question if the private property of the forest, toward the necessities of management and interactions with the environment, justifies the rethink of the concept, in forest politics definition, producer of an interactive view of the environment. It is structured in four parts: first, it intends to give a perspective of the right of private property, its longevity in our culture, the importance of legal quarrel; second, the dynamics of the private property of the forest, in the latest centuries, and the solutions of the implemented forest politics - being distinguished the creation of zones of forest intervention, the ZIF; third, the forest management - forest certification; fourth, the environmental source, the identification of problems that emerge in result of climatic alterations, being distinguished the kidnap of carbon and the creation of the carbon market. This study is not tight, it is part of the same reflection: of being the environment a value for the humanity or a value in itself exactly.

Key-words: Environment. Forests. Forest management. Private property.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Modalidades do Regime Florestal.....	50
Tabela 2: Implementação do Regime Florestal.....	51
Tabela 3: Áreas de baldios serranos arborizadas pelos Serviços Florestais..	53
Tabela 4: Objectivos e resultados do Projecto Florestal Português.....	58
Tabela 5: Distribuição regional das áreas arborizadas e beneficiadas com financiamento do Projecto Florestal Português e do Programa da Acção Florestal.....	59
Tabela 6: Distribuição por espécies das áreas arborizadas e beneficiadas com financiamento do Projecto Florestal e do Programa da Acção Florestal.....	59
Tabela 7: Número de organizações de produtores florestais de âmbito local ou regional, por anos e por regiões.....	60
Tabela 8: Distribuição da área florestal em Portugal continental por tipos de proprietários.....	69
Tabela 9: Sumário de um cenário possível para o clima futuro em Portugal e respectivas consequências.....	92

LISTA DE SIGLAS

CdR- Certificação da Cadeia de Responsabilidade
CEE- Comunidade Económica Europeia
CEFF- Comissões Especializadas de Fogos Florestais
CELE- Comércio Europeu de Licenças de Emissão
CFFP- Conselho de Fileira Florestal Portuguesa
CITES- Convenção Internacional do Comércio da Fauna e Flora em Perigo de Extinção
CMOPEC- Centro Municipal de Operações de Emergência e Protecção Civil
CNEFF- Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais
CRP- Constituição da República Portuguesa
CSA- Canadian Standard Association
CT- Comissões Técnicas
LBPf- Lei de Bases da Política Florestal
VAB- Valor Acrescentado Bruto
DGRF- Direção Geral dos Recursos Florestais
DL- Decreto-lei
FSC- Forest Stewardship Council
GEE- Gases de Efeito Estufa
GT- Grupo de Trabalho
HadRM- Hadley Centre Regional Climate Model
IFADAP- Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IITA- Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais
OIT- Organização Internacional do Trabalho
IMAFLORA- Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola
IPQ- Instituto Português da Qualidade
LBPf- Lei de Bases da Política Florestal
MCPFE- Ministerial Conference Protection of Forests in Europe
MP- Ministério Público
NP- Norma Portuguesa
ONG- Organização não Governamental
PEFC- Pan Earth Forest Certification
PLB- Produtividade Líquida do Bioma
PLE- Produtividade Líquida do Ecossistema
PNALE- Plano Nacional de Atribuição de Licenças de Emissão
PNPPFCI- Plano Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios
PPB- Produtividade Primária Bruta
PPL- Produtividade Primária Líquida
PROF- Planos Regionais de Ordenamento Florestal
SFI- Sustainable Forestry Initiative
SIAM- Scenarios, Impacts and Adaptation Measures
ATFS- American Tree Farm System
STJ- Supremo Tribunal de Justiça
WWF- World Wide Fund
ZIF- Zona de Intervenção Florestal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 DA DISCUSSÃO JURÍDICA.....	12
1.1 Da emergência de um novo Direito: o Direito do Ambiente.....	12
1.2 A propriedade privada numa breve incursão histórica.....	22
1.3 A importância duma reflexão jurídica sobre a propriedade privada florestal.....	24
1.4 Os limites constitutivos na nossa lei fundamental.....	31
2 DAS POLÍTICAS FLORESTAIS, DA TITULARIDADE DA PROPRIEDADE E DA GESTÃO DA FLORESTA.....	41
2.1 Breve incursão histórica.....	41
2.2 Das leis e normativas da política florestal.....	48
2.2.1 Do regime florestal.....	48
2.2.2 Dos baldios.....	53
2.3 Das estratégias para a mudança e a actualidade.....	55
2.3.1 Portugal na CEE.....	55
2.4 Da política da municipalização da gestão da floresta pública.....	61
2.5 Das Zonas de Intervenção Florestal.....	63
3 DOS SISTEMAS DE GESTÃO DAS FLORESTAS: A CERTIFICAÇÃO FLORESTAL.....	72
3.1 Da certificação florestal.....	72
3.2 Os principais sistemas de certificação.....	74
3.2.1 O sistema FSC.....	74
3.2.2 O processo.....	77
3.2.3 A iniciativa nacional (FSC) em Portugal.....	79
3.2.4 O sistema do PEFC.....	81
3.4 Da realidade nacional.....	84
4 DO FUTURO DA FLORESTA, ECONOMIA E AMBIENTE.....	87

4.1 A floresta e a componente ambiental.....	88
4.2 Da “irrealidade” do ambiente e dos novos desafios da gestão florestal.....	93
4.3 Do sequestro do carbono ao mercado do carbono.....	96
4.3.1 Floresta como sumidouro de carbono.....	96
4.3.2 Dos direitos de emissão – mercado de carbono.....	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS.....	112
ANEXOS.....	116

INTRODUÇÃO

“É o maior monumento de Portugal”, disse Arala Pinto, em relação ao pinhal de Leiria, também conhecido por Pinhal do Rei ou Mata Nacional de Leiria. Com uma área de 11 029 hectares e com uma espécie florestal dominante de pinheiro-bravo (98% da área arborizada), a sua origem remonta ao tempo anterior ao reinado de D. Dinis, tendo desempenhado um papel importantíssimo para o país, como ainda hoje desempenha, quer em termos ambientais, (a defesa das dunas na costa), quer em termos sociais e económicos. Remonta, pois, a tempos muito recuados a noção de que floresta constitui um valor importante para o país e suas populações.

Hoje, o que nos deve preocupar vai mais longe nas suas implicações. Se antes tínhamos uma visão mais localizada do valor florestal, agora esse valor passa a ser estratégico para o país, não só pelo contributo específico que reconhecidamente a floresta dá para o sequestro do carbono, uma das prioridades do protocolo de Quioto, mas também pelas garantias de conservação da biodiversidade, da protecção das fontes de água, da fauna e flora, da paisagem, precavendo a erosão costeira ou das encostas e, sem esquecer, a economia das populações. Sector estratégico para o país, com 3 349 000 ha, correspondente a 38% do território nacional, com um valor acrescentado de 3 100 milhões de euros, ou seja, 3% do VAB da economia e proporcionando emprego para 160 000 trabalhadores, representativo de 3,3% da população activa e por último com uma significativa participação no comércio externo (RESOLUÇÃO, 2003), a floresta é uma riqueza cuja necessidade de preservação recolhe a unanimidade nacional.

Mas ao falarmos de floresta estamos a falar do quê? O que é a floresta?

A lei de bases da política florestal, LBPF, Lei 33/96, de 17 de Agosto, não nos dá uma definição de floresta. Noutros diplomas encontram-se aproximações de um conceito. Todavia, a definição de floresta é fundamental para a delimitação do âmbito objectivo de aplicação do diploma. O recurso à noção consagrada no Direito Comunitário europeu parece ser de admitir, para se poder operar a concretização dos diplomas nacionais atinentes, conforme em último termo, a um princípio de uniformidade de aplicação daquele. Conceito que se exporá no capítulo 1, fazendo recurso ao Direito Comunitário, dado ao vazio normativo nacional.

A estratégia actual para a floresta está prevista na LBPF, aí se traça o rumo a seguir no que diz respeito às responsabilidades do Estado quanto às florestas, ou seja, a dinamização da constituição de explorações florestais bem dimensionadas, que permita ganhos de eficiência na sua gestão, através de incentivos ao **agrupamento** de explorações, ao **emparelamento** de propriedades e à **desincentivação** do seu fraccionamento. Ora, tal desiderato debate-se com questões muito concretas da realidade da propriedade da floresta – *excessivamente fragmentada* –, das implicações ambientais decorrentes dessa realidade – *exigindo respostas técnicas e de gestão ambiental totalmente novas* – e das concepções jurídicas atinentes a sua defesa – *uma concepção de propriedade privada ainda muito conservadora* – avessa à mudança.

O emergir de novos princípios jurídicos, em matéria sobretudo de protecção do ambiente, com reflexo na Constituição da República e a formulação de políticas para o sector florestal, impõem novos sistemas de gestão e uma nova concepção do direito de propriedade, mais condizente com as exigências hodiernas quanto ao ambiente.

Neste trabalho pretende-se abordar essas exigências e esclarecer os parâmetros em que se colocam o sistema de propriedade privada existente (a concepção legal) e a sua adequação às novas exigências da realidade ambiental. Constitui um dos objectivos centrais definir se a adequação da propriedade privada à nova exigência de protecção ao ambiente é um desiderato meramente de gestão da sua exploração, com sistemas de certificação ou se vai mais além e impõe uma autêntica reelaboração conceptual da propriedade privada com uma alteração de fundo constitucional.

A constituição de Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), ao abrigo do DL 127/2005 de 5/08, a certificação de florestas, entre outras medidas, serão suficientes para a mudança da realidade da floresta, introduzindo auto-limitações aos limites do exercício do direito de explorar a floresta – segundo o conceito clássico do direito de propriedade – ou imporão a subversão do conceito?

1 DA DISCUSSÃO JURÍDICA

1.1 Da emergência de um novo Direito: o Direito do Ambiente

Os tempos actuais, como nos vai sendo revelado pelos acontecimentos e fenómenos ambientais mais mediáticos e sentidos mais de perto pelas pessoas e comunidades humanas, um pouco por todo o lado, suscitam um novo olhar do direito.

A reflexão tem sido profícua na criação de soluções económicas, políticas, jurídicas e na definição de políticas ambientais. Importa, pois, agora, para entendermos a evolução do direito de propriedade privada e o seu melhor enquadramento na actualidade, perspectivá-lo nessa reflexão hodierna sobre o ambiente.

A determinação do conteúdo do direito de propriedade constitui sem dúvida o cerne da questão quando se fala de ambiente, pois, não se pode ignorar que a posse dos bens e recursos naturais influencia decisivamente os contornos das políticas de desenvolvimento e ambientais com consequências ainda por avaliar.

Se é certo que as questões ambientais emergem hoje como uma das preocupações das nações, como o demonstra a Conferência do Rio de 1992, todavia, nem sempre foi assim, os governos e as nações tinham outras preocupações e só muito pontualmente interferiam em assuntos ambientais.

Como nos dizem Pureza e Frade (2001):

[...] o ambiente é um foco crítico do paradigma moderno. De várias perspectivas, a problemática ambiental denuncia os excessos e os défices da modernidade. Não se perceberá o sentido e o alcance de um ramo do Direito nascente como o Direito do Ambiente sem primeiro situar a crise ambiental como pressuposto de profundas críticas à teoria económica, à teoria político-constitucional e à teoria do Direito.

A análise económica moderna, no que toca às questões da relação da economia com o ambiente, permite identificar aspectos convergentes daquela com este e entender o divórcio noutros. O mesmo é dizer que em determinados momentos verificamos que a ciência económica nos traz um contributo para a solução de problemas ambientais e, como tal, para a sustentabilidade ambiental.

Veja-se, por exemplo, o caso da criação do mercado dos direitos de emissão, cujo mecanismo permite, objectivamente, a melhoria de eficiência dos agentes económicos por um lado, induzindo a diminuição das emissões de CO₂ pressionados pelo factor de custo, isto é, obrigando os agentes económicos a comprarem licenças de emissão para poderem laborar, o que de “per se”, naturalmente, tornará mais oneroso às actividades de produção daqueles ambientalmente mais poluidores. Ao mesmo tempo, isso conduzirá a que a breve trecho se modernizem as actividades produtivas com efeitos benéficos para o ambiente, nomeadamente, para a diminuição das emissões de CO₂ para a atmosfera, contribuindo para o controlo dos gases de efeito de estufa. Noutro passo, a actividade produtiva se afasta grandemente da convergência com as soluções ambientalmente sustentáveis, veja-se o caso da exploração de recursos em regime de “open access”, com a inevitável ruptura de recursos, sem que a análise económica seja favorável. Assim, quando falamos de uma perspectiva moderna da economia, falamos daquele primeiro momento, isto é, de um mercado de direitos de emissões, e quando falamos de individualismo económico falamos do segundo momento, ou seja, de um regime de exploração de recursos que não tem em conta o ambiente e a sua própria sustentabilidade, em suma, de um regime de acesso livre aos recursos.

Seguindo por este viés, no modelo de desenvolvimento económico liberal, a prática concreta deste modelo – “um modelo de crescimento puramente individual, baseado em decisões puramente individuais, sujeito a regras jurídicas atinentes a meras relações privadas e orientado para objectivos individuais fundamentalmente materiais e economicistas” – associou-se, como é sabido, com a sustentação ideológica de uma compartimentação estanque entre economia e natureza. Por seu lado, para a chamada economia do ambiente, a valoração do ambiente pelos indivíduos exprime escolhas racionais de maximização de benefícios. Se não o fazem em relação aos bens ambientais é porque estes se encontram disponíveis para todos, a preço zero, sendo aqui que radica a degradação ambiental (teoria das falhas de mercado) (PUREZA; FRADE, 2001).

Mais recentemente a doutrina tradicional, neoclássica, foi sendo progressivamente posta em causa por uma visão mais radical, que sustenta a ruptura com os fundamentos daquela. Na verdade, o que importa é a durabilidade do desenvolvimento económico [sustainable development]. Desse ponto de vista, caberá ao Estado a fixação de objectivos de protecção ambiental e a escolha de

instrumentos, para a consecução daqueles. Nesta óptica de ruptura com a doutrina tradicional, na procura da durabilidade do desenvolvimento económico, duas preocupações se incorporam: a exigência de: 1) equidade intergeracional, isto é, a exigência de que cada geração legue à geração seguinte um nível de consumo ambiental igual ao que recebeu da geração anterior e por outro, metodológica, isto é, 2) a planificação da durabilidade (PUREZA; FRADE, 2001).

No plano normativo ou constitucional a evolução de uma perspectiva economicista e/ou individualista para uma economia ambiental, reflecte-se na passagem de um estado de direito liberal para um estado de direito social, mas ainda aqui aquém de preocupações ambientais dignas de relevo, porque só incidentais, não estamos ainda no momento de viragem para uma centralização de políticas de natureza ambiental, mas meramente social, será preciso mais um tempo para a passagem para um estado de direito ambiental.

Assim, se para a perspectiva liberal “[...] a natureza, sendo considerada como *res nullius*, não merece nenhuma protecção: é um bem absolutamente disponível” (CAPELLA, 1994, apud PUREZA; FRADE, 2001) –, no estado social, reivindica-se uma igualdade material de oportunidades, através do reconhecimento dos direitos económicos e sociais, sem que, no entanto se preocupe ou seja capaz de compaginar as suas políticas sociais com a qualidade de vida, muito para lá do bem estar económico dos trabalhadores (PUREZA; FRADE, 2001).

Nessa perspectiva, parece-nos que ainda não atingimos aquele patamar que nos merece maior reflexão, pois se trata de verificar se neste momento, no contexto constitucional em que nos situamos, vivemos ou não sob o paradigma de um estado em cuja preocupação se revela uma constituição ambiental. Ainda que se possa afirmar, como o faz Pureza, que estamos a viver já num Estado Ambiental, como veremos a seguir, a nossa atenção deve centrar-se (e aqui numa perspectiva practica, dinâmica, se se quiser num plano material) em saber se para a nossa actual realidade jurídico-constitucional estamos em condições de responder às exigências das questões ambientais e, nomeadamente, para as questões ambientais que nos coloca a gestão das florestas. Qual o modelo de propriedade da floresta que devemos ter? Um modelo que segue o conceito clássico de propriedade privada, público ou comunitário? Que instrumentos estão ao dispor dos cidadãos para reivindicar a defesa concreta de interesses ambientais?

Nesse conspecto a resposta a essas interrogações tem forçosamente que

se guiar pela análise cuidada da evolução do conceito de propriedade privada (da floresta) num contexto de gestão e definição de políticas para o ambiente. E por isso importa averiguar todos esses momentos.

De um ponto de vista constitucional, ainda seguindo o raciocínio sobre a evolução do estado, surge-nos, no quadro actual, o estado ambiental como uma nova resposta político-constitucional para o Estado, constituindo assim um novo paradigma da durabilidade apresentada pela doutrina económica de ruptura com a visão neoclássica da economia.

Nesta perspectiva Pureza e Frade (2001):

Para o Estado ambiental, ao contrário do Estado liberal e do Estado social, a separação das águas não se situa em mais ou menos intervenção pública na economia. O binómio regulação pública versus (des) incentivos à iniciativa privada, é agora uma falsa alternativa. O eixo ordenador do Estado ambiental é antes o primado da conservação do património natural, que impõe a subtracção de certas actividades e recursos à lógica do mercado e face à qual a simultaneidade de instrumentos públicos e privados é necessária.

Para esse autor, a conformação estrutural do texto fundamental tem por base esta lógica de durabilidade, tal resulta da leitura de vários normativos que consagram princípios como do ordenamento do território, da criação de reservas e parques naturais e a classificação de paisagem e sítios e ainda do objectivo da estabilidade ecológica e do aproveitamento racional dos recursos.

Esta lógica de durabilidade implica uma planificação (a segunda exigência, a metodológica), não no sentido tradicional ou histórico do termo, quanto ao Estado interventor e centralizador da economia e de toda a vida social, mas enquanto suporte (PUREZA; FRADE, 2001) de realização do Estado ambiental, afasta-se tanto da lógica do mercado como da lógica do Estado e assume-se como concretização do princípio da comunidade – nisso reside a novidade essencial desta nova configuração (ambientalmente ordenada) da planificação.

Por esse viés, uma nova racionalidade jurídica se impõe, agora não mais credora de uma visão proprietarista – enquanto matriz estrutural do direito – mas do ambiente enquanto valor em si mesmo.

O discurso jurídico moderno, imbuído de uma lógica estrutural proprietarista, acaba por ser o espaço de abertura ao fenómeno ambiental.

É no contexto de relações de vizinhança, justamente em vista da plena fruição do direito de propriedade – ou seja, procurando limitar e sancionar

actos prejudiciais resultantes de gozos conflituantes de proprietários fisicamente próximos – que emergem os conflitos ambientais “de primeira geração”. É neste quadro que se inscreve o artigo 1346º do Código Civil, que proíbe a emissão de cheiros, fumos e ruídos dos quais resulte um prejuízo para a fruição do direito de propriedade (PUREZA; FRADE, 2001).

Não obstante isso, essa protecção ambiental, por assim dizer, emergente dos abusos inerentes ao uso do direito da propriedade, são de *per si* insuficientes para categorizarmos definitivamente uma mudança fundamental, pois, trata-se de uma abordagem incidental do direito, cujo objectivo ainda continua a ser a protecção da propriedade. A titularidade do direito é que legitima a acção.

O mesmo princípio de exclusão revela-se noutros direitos, decalcados da construção do direito de propriedade (PUREZA; FRADE, 2001). É, desde logo, o caso dos direitos de personalidade, como o direito à privacidade e o direito à integridade física e psíquica.

Por essa óptica, a tutela do ambiente aparece proporcionada pela tutela geral da personalidade. Com isso, há um ganho de dimensão qualitativa do bem jurídico ambiente: na exacta medida em que ele se desprende da raiz fundiária e proprietarista anterior e se desloca, ainda dentro de um fundo civilista (logo tendencialmente interindividual), para próximo de bens como “sossego”, “o equilíbrio psicológico” ou mesmo “a saúde”, pode afirmar-se que a protecção do ambiente se abeira mais do actual conceito complexo de qualidade de vida.

Para o autor, porém, daí não se pode assumir que o ambiente passa a ser uma referência central do discurso jurídico. Apesar desse matiz, para Pureza e Frade (2001), é o mesmo carácter incidental e lateral de protecção que se mantém, porque é a mesma menorização da dignidade jurídica do bem ambiente que se reafirma.

Por esse registo vislumbra-se, todavia, o direito do ambiente, que reveste um carácter constitucional, algo que supera a visão anterior. Que se configura num carácter supra-ordenacional, por um lado, e por outro numa autonomização (PUREZA; FRADE, 2001) e dignificação do bem jurídico ambiente, que conquista projecção própria no universo dos bens adstritos à protecção da personalidade ou dignidades humanas.

Todavia, ainda que constituindo uma evolução significativa em relação à tradicional mundividência jurídica, a conformação constitucional da protecção do ambiente enforma uma estrutura (PUREZA; FRADE, 2001) idêntica aos direitos

fundamentais tradicionais, da primeira ou da segunda geração. Como o direito de liberdade, o direito do ambiente guia-se pela exclusão de quaisquer intromissões dos poderes públicos na dimensão ambiental do domínio privado; enquanto direito social, ele postula o cumprimento de prestações activas por parte do Estado, materialmente concretizadoras daquela esfera de liberdade.

Esta concepção da protecção do ambiente encontrará na constituição da República, designadamente no seu artigo 66º, nº 1, a sua consagração.

Com efeito, o artigo 66º da Constituição não nos dá uma definição de ambiente e qualidade de vida, apenas indicia um conceito estrutural, funcional e unitário (CANOTILHO e MOREIRA, 2007), unitário porque relativo ao conjunto de sistemas, desde o ecológico ao social, passando pelos físicos, químicos, biológicos e a economia. Para esses autores, trata-se também de uma compreensão de ambiente, que através da interacção desses varios factores produzem efeitos directos sobre os entes vivos e sobre a qualidade de vida humana. Todavia, a qualidade de vida e ambiente não são a mesma coisa, pois a qualidade de vida será o resultado daquela interacção, que tem por consequência o bem-estar físico, mental, social e cultural, para o homem, a solidariedade e fraternidade na comunidade humana em geral.

No plano constitucional se consagra, assim, uma articulação entre ambiente e qualidade de vida, sendo aquele um valor em si na medida em que o é para a sustentação da existência e expansão da felicidade humana.

Porém, uma outra reflexão sobre a questão ambiental tem vindo a ganhar campo no pensamento jurídico, que fundamentalmente e de maior relevância, ou seja, uma concepção jurídica que vê no bem ambiente, um valor autónomo, isto é, independente da sua utilização para gozo e fruição humanas (PUREZA; FRADE, 2001).

A linha divisória que separa a concepção jurídica, mencionada acima, encontra-se na deslocação do núcleo da abordagem jurídica da *apropriação para o modo de gestão*. E por isso a deslocação de uma perspectiva individualista e egocêntrica para um tratamento comunitário.

“O direito do homem aos recursos não se pode qualificar como um direito de plena disposição mas antes como um direito de uso e fruição associado ao dever de conservação para as futuras gerações. A natureza, enquanto algo que nos é dado e enquanto contexto em que existimos, nunca pode estar na nossa integral disponibilidade [...]. O conteúdo do fideicomisso seria a natureza, nós seríamos os fideicomissários e as gerações futuras

os beneficiários do fideicomisso que, ao recebê-lo, se converteriam elas próprias em fideicomissárias. O direito do homem à natureza não é um direito que afecte o ter mas sim o ser, pelo que é inalienável” (CAPELLA, 1994, apud PUREZA; FRADE, 2001).

Desse ponto de vista, o direito de propriedade privada ganha uma nova fisionomia, e o ambiente escapa da chamada livre disposição típica da autonomia jurídica individual.

Do que, em última instância, se fala aqui é de um novo direito, um direito de solidariedade de alcance trans-temporal e trans-espacial, que envolve uma sobriedade no uso dos bens e de administração responsável.

Tal solidariedade, que não se fica por aqui, que se materializa, a da solidariedade para com a própria natureza, independentemente de qualquer utilidade para os seres humanos.

Para Pureza e Frade (2001):

o direito do ambiente enquanto direito da terceira geração tem na solidariedade o seu valor – guia e essa solidariedade, tanto de alcance trans-temporal como trans-espacial, envolve por sua vez um imperativo de sobriedade no uso dos bens e de administração responsável. É algo que alguns textos constitucionais, exprimem pela consagração de um misto de direitos e de deveres de todos como base da regulação ambiental. Mas não pode afastar-se um outro campo de materialização daquela solidariedade inspiradora do sentido pós-moderno do direito do ambiente: solidariedade para com a própria natureza, independentemente de qualquer utilidade para os seres humanos.

Não se pode, pois, deixar de concordar com o autor, quando aponta essa viragem da concepção jurídica pós-moderna, num sentido mais actual e consentâneo com a problemática ambiental, e inequivocamente referenciado por uma regulação, que ao lado da protecção do bem estar das pessoas, consolida todo um normativo – a “conservação da natureza” – cujo eixo central é a tutela jurídica de elementos particularmente sensíveis do património natural, defendidos no seu valor próprio, insusceptível de avaliação pelo mercado ou em função da sua utilidade, imediata ou longínqua para a espécie humana.

Todavia, é preciso notar, dizemos nós, que as realidades sociais, culturais e ambientais, à que se destina regular o direito do ambiente, oferece-nos muitas vezes lições sobre “a melhor regulação” – no sentido de melhor preservação das comunidades e da sua interacção com o ambiente - do que as soluções lineares ou “standardizadas” de um corpo normativo imbuído de uma filosofia

“homogeneizadora do território.” Ou seja, falamos de realidades históricas que nos são próprias e que revelam uma sabedoria indiscutível sobre a gestão e preservação do território e dos bens e recursos naturais, como o comunitarismo.

Com efeito, o paradigma do comunitarismo em Portugal são os baldios, espaços possuídos e geridos pelas comunidades locais, constituídas por compartes, estes, moradores locais – tradicionalmente usufruem daqueles espaços, para recolha de lenha ou matos, apascentação do gado e de outras actividades, nomeadamente agrícolas, silvopastoris, silvícola e apícola, actividades essas, ancestrais, profundamente enraizadas na nossa cultura rural, cujas “vantagens” para a gestão e preservação ambientais por muitos autores têm sido apontadas.

A esse propósito veja-se o estudo de Galhardo Alves Rodrigues (2009), segundo o qual inúmeras vantagens reúnem os baldios em Portugal para a conservação da biodiversidade, como seja a sua pequena dimensão de exploração, a inexistência de vedações, com a conseqüente circulação da fauna, dos rebanhos e das pessoas, a pecuária extensiva e reduzida dimensão dos rebanhos. Daqui resulta que a “praxis” da gestão dos baldios foi e continua sendo uma referência nacional quando pensamos nas questões ambientais, na emergência do estado ambiental, assunto a que retornaremos mais a frente e que não põe em causa, naturalmente, o contributo da reflexão do autor.

Assim sendo, e retomando este, muito dos problemas ambientais actuais carecem de serem tratados, isto é, não mais como uma problemática que se subsume a uma questão localizada, espacialmente, definida como uma questão económico-ambiental e um problema do “outro”, mas um problema em si, um valor próprio a preservarmos todos sem qualquer valor imediato para a humanidade e, em jeito de conclusão, um valor para a vida.

Quando formos capazes de interiorizarmos esse “valor ambiente”, como um valor em si mesmo, “independente de nós”, então, e provavelmente, teremos uma nova humanidade e muito do que virmos em “nós” será na natureza, no ambiente em geral que veremos.

Contudo, temos muitas dúvidas, no tocante à realidade da propriedade da floresta em Portugal, o actual texto constitucional e a própria legislação infraconstitucional, encerrem uma estratégia jurídica, melhor dizendo, traduzam uma efectiva normatividade ambiental, com soluções para a gestão e implementação de uma política verdadeiramente centrada no ambiente como um valor em si mesmo.

Basta pensarmos na própria arquitectura constitucional do estado de direito em Portugal, na análise possível do artigo 62º da CRP., no que toca ao direito de propriedade e suas garantias, ou ainda no artigo 66º, no que toca ao ambiente e qualidade de vida, cuja dialéctica propriedade/ambiente indicia seguir racionalidades jurídicas distintas – quando não mesmo de confronto –, para se ver a distância que existe entre a emergência dos problemas ambientais e as respostas possíveis, exequíveis, do direito do ambiente. Como veremos mais a frente, faltam mecanismos legais que tornem possível a resposta adequada à realidade ambiental.

Apesar da previsão constitucional do direito de acção popular e de petição, cfr. artigo 52º, cita-se: 1. *Todos os cidadãos têm o direito de apresentar, individual ou colectivamente, aos órgãos de soberania, aos órgãos de governo próprio das regiões autónomas ou a quaisquer autoridades petições [...]. É conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de acção popular [...] para: a) promover a prevenção [...], a preservação do ambiente [...],* entendemos que são insuficientes, enquanto mecanismos preventivos de respostas aos problemas ambientais, que pela sua natureza de defesa de interesses difusos – o que sendo, aparentemente, um meio por excelência importante – na prática revela muitas fragilidades, quer quanto a fundamentação da acção de prevenção de um dano ambiental(nos termos da norma constitucional, no seu nº 3 al. a) fala em “Promover a prevenção” [...], “a preservação do ambiente” [...] a qual exige o recurso a meios técnicos científicos não disponíveis ao comum do cidadão, embora seja mais fácil, em teoria, às associações de defesa do ambiente – por força da sua natureza de pessoa colectiva, com maiores recursos – e a natureza complexa dos problemas ambientais, cuja compreensão muitas vezes nos escapa, quer em relação aos custos, que obviamente o estudo e análise dos problemas ambientais muitas vezes impõem.

Por outro lado, apesar do contributo positivo para a questão ambiental, a ideia de valor em si mesmo, no plano da economia, revela-se-nos como uma quase-utopia, senão mesmo numa impossibilidade prática, ou, dizendo de outra forma, é irrealista. Com efeito, entendemos que a realidade económica não responde ainda ou, melhor dizendo, não reflecte essa perspectiva do estado de direito ambiental, a chamada solidariedade trans-temporal e trans-espacial de que nos fala o autor, mas sim e ainda o lucro. Tanto assim é, que o próprio “mercado de carbono” só existe por imposição legal, cfr. artigo 7º 1 do DL 233/2004 de 14 de Dezembro, o que traduz

não uma voluntariedade dos agentes económicos, mas uma obrigação que tem de cumprir, logo não se vê onde possamos identificar um elemento dinâmico representativo de um “animus” de solidariedade ambiental e por aí uma juridicidade ambiental assumida pela sociedade humana actual, ou, o mercado dos produtos com certificação ambiental, que exclui por assim dizer os agentes económicos mais desrespeitadores do ambiente, mais frágeis economicamente e sem certificação de seus produtos, o que não significa, necessariamente, que sejam excluídos do mercado por isso mas, e sobretudo, porque não internalizaram um custo de produção, como seja a certificação. Corremos o risco, pois, de criarmos uma superestrutura normativa - Constitucional - que não é assumida pela sociedade, nos mais diferentes sectores, e por assim dizer, destinada senão ao fracasso, pelo menos ao confronto entre os dois planos, o da realidade das coisas, do cotidiano, e o da idéia ou, numa palavra, da utopia.

Creemos que um elemento importante a considerar, na procura de um “animus ambiental” na sociedade, passe pelo diálogo público de todas as oportunidades emergentes da questão ambiental, isto é, do surgimento de um problema ambiental. Na consideração de um pressuposto de discussão verdadeiramente democrático, básico, talvez se encontre – estamos convictos ser esse o único caminho – uma nova consciência social/ambiental e assim um compromisso que suporte a viragem do direito. Com modéstia, acreditamos que só uma sociedade consciente dos problemas e das soluções complexas que exige o ambiente, poderá encontrar porventura uma resposta duradoura e essa solução só se encontrará num exercício de reflexão colectiva, de discussão e participação abrangente. A nosso ver, um bom exemplo, o DL 127/2005 que instituiu as ZIFs, procura estabelecer um ponto de partida democrático para a constituição de espaços florestais com área adequada, em escala, a uma gestão florestal, como também, nesse sentido aponta a Resolução de Conselho de Ministros nº 114/2006 de 15-09-2006 na definição das estratégias políticas para a floresta nacional.

Porém, nessa nossa caminhada, interessa-nos verificar em diferentes níveis da nossa vida hodierna, a suficiência ou insuficiência do direito de propriedade privada para responder aos desafios ambientais actuais, sobretudo no que diz respeito à floresta.

Vejamos, de seguida, em traços largos os limites que a constituição impõe ao direito de propriedade.

1.2 A propriedade privada numa breve incursão histórica

Numa perspectiva histórica, a propriedade privada é vista como uma manifestação essencial da vida nas comunidades humanas, podemos dizer mesmo a pedra angular de sustentação política e social de toda comunidade.

Com efeito, na antiguidade clássica, no período greco-romano, a propriedade privada era a base constitucional da sociedade, que em hipótese alguma poderia ser alterada. Com base nessa idéia, Aristóteles desenvolveu a sua “polis” ideal classificando os regimes de propriedade: a comunhão total, a ausência absoluta de comunhão, e a comunhão ou condomínio de certas coisas, juntamente com a propriedade individual de outras. O conceito de propriedade privada para Aristóteles encontra-se na Retórica, segundo o qual a propriedade consiste na possibilidade de dispor ou alienar, entendendo por alienação a doação ou a venda. (BRITO, 2007). A noção de “politeia” em Atenas engloba a vida privada, não há, como consequência, a possibilidade de dissociação, nesse particular, entre público e privado (BORDES, 1982).

No primitivo direito romano o “paterfamílias” detinha um poder absoluto sobre o conjunto dos escravos e bens. Poder soberano, porque absoluto e ilimitado, imune a qualquer encargo, público ou privado, e de origem sagrada, por força da sua vinculação ao deus-lar (BONFANTE, 1966). Nessas circunstâncias não era possível falar-se em deveres do cidadão, enquanto proprietário, para com a comunidade.

Mais modernamente, com o início da civilização burguesa, a propriedade privada despe-se das vestes dessa religiosidade sagrada da antiguidade e assume uma característica marcadamente utilitária ou económica. John Locke, funda a propriedade privada na exigência natural da sobrevivência do indivíduo, desenvolvendo o seu argumento no “Second Treatise of Government:

Though the earth, and all inferior creatures, be common to all men, yet every man has a property in his own person: this no body has any right to but himself. The labour of his body, and the work of his hands we may say, are properly his. Whatsoever then he removes out of the state that nature hath provided, and left it in, he has mixed his labour with, and joined to it something that is his own, and thereby makes it his property.

Outrossim, o Bill of Rights de Virginia, de 12 de Junho de 1776, em seu § 1, consagrou esta visão:

That all men are by nature equally free and independent, and have certain inherent rights, of which, when they enter into a state of society, they cannot, by any compact, deprive or divest their posterity; namely, the enjoyment of life and liberty, with the means of acquiring and possessing property, and pursuing and obtaining happiness and safety.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adoptada pela Assembleia Nacional Francesa em 1789, em seu artigo 2º diz “Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l’homme. Cês droits sont la liberte, la propriété, la sûreté et la résistance à l’opression.”

Ser proprietário era “conditio” para o exercício de direitos políticos, Benjamin Constant o afirmou-o claramente em 1815: “só a *propriedade toma os homens capazes de exercer os direitos políticos*”(CONSTANT, 1957 p. 1146-1147).

De todo modo, como sublinham Canotilho e Moreira (1984), as transformações económicas, sociais e políticas dos séc. 19 e 20 vieram alterar por completo a noção do direito de propriedade privada, que passou de uma lógica do *ius in re*, para uma perspectiva mais abrangente, incidindo sobre outros bens de valor patrimonial, tangíveis ou intangíveis, ainda que não objecto de um direito real. Assim, a rápida transformação de todos os aspectos da vida da sociedade humana contemporânea, com novas realidades contratuais, demandas de diversa ordem de valores por bens e serviços, geraram movimentos de compressão do direito de propriedade privada por um lado – veja-se as compressões e limitações existentes quanto aos aspectos locatícios, mesmo de alienação e de uso dos bens, etc.

Mas não só demandas por bens ou serviços de ordem económica, tradicional, também de ordem económica-ambiental, isto é, fruto das relações cada vez mais evidentes das actividades humanas com o meio ambiente, da necessidade de um desenvolvimento de acordo com um princípio de sustentabilidade dessas actividades. Doravante, não se concebe mais a actividade humana dissociada do *habitat* global do planeta: o que está em causa é mais do que um mero ganho económico, é, sim, a garantia de um futuro sustentável.

As limitações ao direito de propriedade não podem alicerçar-se, no nosso

modo de ver, apenas num modo de apropriação, apenas numa lógica de maior ou menor poder de uso do bem, material ou imaterial, em suma, não o pode apenas e só numa base de troca. O que deve é ter em conta uma lógica de respeito e convivialidade com o bem ou recurso ambiental, algo radicalmente – visceralmente – diferente do que até aqui o direito de propriedade nos revela.

1.3 A importância duma reflexão jurídica sobre a propriedade privada florestal

Importa esclarecer uma questão fundamental antes de entrarmos na discussão propriamente dita do que seja o melhor entendimento jurídico da propriedade privada da floresta, a definição do conceito floresta.

A floresta não tem entre nós uma definição legal ou conceitual plasmada na lei, sequer vem definida na Lei de Bases da Política Florestal, mas fazendo recurso à relação de pressuposição de conceitos do Direito Comunitário em face da legislação portuguesa – em razão do princípio da uniformidade de aplicação daquele (GOMES, 2006) – podemos assumir um conceito, com base no artigo 3º: a) do Regulamento CE/2152/2003, do Parlamento e do Conselho, de 17 de Novembro de 2003, que a define como:

“Terrenos com percentagem de coberto arbóreo(ou densidade equivalente) superior a 10% e área superior a 0,5 hectares. A vegetação arbórea deve ser susceptível de atingir a altura mínima de 5 metros na maturidade *in situ*. Pode consistir, quer em formações florestais cerradas nas quais árvores de vários estratos e sub-bosque cobrem uma percentagem elevada do terreno, quer em formações florestais abertas, com um coberto vegetal contínuo no qual o coberto arbóreo ultrapassa 10%. Incluem-se no conceito de floresta os povoamentos naturais jovens e todas as plantações estabelecidas para fins florestais que não tenham ainda atingido uma densidade de 10% ou uma altura de 5 metros, tal como os terrenos que fazem normalmente parte da área de floresta e são temporariamente desarborizados em resultado da intervenção humana ou de causas naturais mas em principio retornam ao estado de floresta. A definição de «floresta» inclui viveiros florestais e pomares de semente que integrem a floresta; as estradas florestais, terrenos limpos, corta-fogos e clareiras integradas na floresta; as florestas incluídas em parques naturais, reservas naturais e outras áreas protegidas tais como as zonas de interesse especial ambiental, científico, histórico, cultural ou espiritual; os quebra-ventos e cortinas de abrigo com superfície superior a 0,5 hectares e largura superior a 20 metros. São incluídas as plantações de borraça e de sobreiros. Contudo, a definição de «floresta» exclui terrenos predominantemente agrícolas”.

Esta extensa definição contém numa ampla delimitação positiva e, ao mesmo tempo, negativa, na medida em que exclui os terrenos intensamente agrícolas, ainda que com culturas arbóreas, mesmo que incluam árvores com altura de pelo menos 5 metros e que dessas árvores se tirem proveito económico, desde que não seja essa a afectação principal do terreno.

Porém, essa definição, “emprestada” do direito comunitário, carece de ser apreciada face à realidade da floresta nacional, obviamente que não será preciso uma grande intervenção do legislador nacional para o efeito, mas o rigor da definição e de toda a regulação normativa da floresta nacional o exigem, desde logo por ser um conceito que vindo de fora não considera aspectos pertinentes da nossa realidade ou da nossa visão (imagine-se, por exemplo, a consideração de uma outra percentagem de coberto arbóreo ou uma outra área mínima para o efeito, como a mais adequada para os nossos interesses de protecção ambiental e de gestão dos mesmos) e sensibilidade para a floresta; por outro lado, por carecer de uma sistematização no plano da ordem jurídica interna portuguesa. Apesar disso, podemos esperar por um aprimoramento do conceito que inclua aspectos da nossa realidade florestal, porventura ainda relevantes, mas que só se concretizará – eventualmente – com a elaboração de um diploma especificamente dirigido à floresta, previsivelmente um Código Florestal, no qual se preencha essa e outras lacunas e se sistematize toda a legislação atinente, definindo-se, por exemplo, aspectos da propriedade privada da floresta, do seu acesso, da sua classificação, da sua inserção em áreas de interesse para a conservação da natureza, habitats, da sua gestão, enfim, de uma multiplicidade de aspectos e conceitos hoje espalhados por muitos diplomas legislativos, muitas vezes contraditórios entre si.

Nesse conspecto, a discussão jurídica é necessária, de “per se”, não é o objectivo único, mas sim um quadro de fundo – baliza e fundamento – das escolhas políticas subsequentes para a protecção da floresta como um valor ambiental.

Vejamos, pois, qual o conceito de propriedade privada florestal – sem esquecermos a mencionada lacuna, e o recurso à noção do direito comunitário - que temos entre nós.

Com efeito, a propriedade privada da floresta é entendida hoje em dia como uma propriedade singular, com um sentido lato de bem ou valor social de relevo (económico – sobretudo) para uma franja ainda significativa da população portuguesa, por um lado, e, por outro – para os teóricos juristas –, como uma



manifestação natural de um conceito jurídico fundamental, plasmado na Constituição da República. Daí resulta não um conflito, entre aquela e este, mas a revelação de uma complementaridade informadora e estruturante do ponto de vista da elaboração do conceito.

O conceito jurídico (da propriedade privada) não pode dissociar-se da realidade socio-cultural do qual emerge e que visa regular, pelo que a mencionada complementaridade entre o plano do “senso comum”, do sentido que tem para o cidadão comum a sua função, e o plano da sua conceptualização jurídica, normativadora, devem sempre interagir. Assim mesmo o entendeu o Tribunal Constitucional de Espanha, na sentença 37/87 de 26 de Março, relativa à Lei de Reforma Agrária do Parlamento de Andaluzia – Lei 8/1984, de 3 de Julho – estabelece (REXACH, 2005):

la referencia a la “funcion social” como elemento estructural de la definicion misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitacion legal de su contenido pone de manifesto que la Constitucion no ha recogido una concepcion abstracta de este derecho como mero ámbito subjectivo de libre disposicion o senório sobre el bién objecto de domínio reservado a su titular sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses o del interés general. Por el contrario, la Constitucion reconoce un derecho de propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoria de bienes objeto de domínio está llamada a cumplir .

Para esta decisão, portanto, o sentido ou “função social” da propriedade privada emerge de valores comuns da colectividade, e esses não lhe podem ser indiferentes. Isto é, o conceito de propriedade privada estrutura-se com base numa idéia de utilidade social, algo que se complementa com o espaço de liberdade individual do proprietário e sem conflitar com este.

Embora não exista unanimidade quanto ao entendimento do conceito de propriedade privada, entre nós o direito de propriedade é visto como um direito fundamental inserido no capítulo dos direitos económicos e sociais (CANOTILHO; MOREIRA, 1984). Mas, a discussão está longe de ser confinada a estes parâmetros. Importa juntar-lhe os ensinamentos da doutrina nacional. A começar por A. Varela, para quem, hodiernamente a definição jurídica do conceito de propriedade privada tem como ponto de partida a chamada “deslocalização” da discussão do plano das

leis ordinárias para o plano constitucional, a que não serão alheios, ainda em sua opinião, os movimentos políticos de esquerda na década de 70 (VARELA, 1984).

Contudo, a centralização da discussão dos limites do direito de propriedade em nível constitucional não se nos afigura um problema em si mesmo, senão mesmo uma vantagem que não dispunha noutras épocas mais recuadas.

Será oportuno, pensamos nós, ter como horizonte na nossa reflexão presente a ideia, segundo a qual, o direito de propriedade privada da floresta, enquanto inserido no conceito de propriedade privada constitucionalmente delimitado e garantido, não é suficiente face à emergência das questões ambientais para gerir planos e políticas ambientais correctas para o país. Algo que assume total relevância quando vimos surgir um novo direito, cuja dimensão de “iure constituendo” só recentemente se desenha. Assim, a emergência dos problemas ambientais trouxe também a emergência de um novo direito, o Direito do Ambiente, e com isso a necessidade de uma nova sistematização jurídica com dignidade constitucional.

Tanto, assim é, que o direito ao ambiente é considerado um direito subjectivo fundamental no nosso ordenamento constitucional, porque garante uma posição jurídica à pessoa, com um preceito nas disposições dos direitos fundamentais na Constituição (CANOTILHO; MOREIRA, 1984). Ora, essa categorização constitucional dos dois direitos (o direito de propriedade privada e o direito do ambiente) não termina a discussão quanto ao problema de saber quais os limites de um e de outro, problema delicado de resolver, se pensarmos na natureza – essencialmente – complexa das questões ambientais.

Com efeito, o artigo 62º da CRP estabelece que “*a todos é garantido o direito de propriedade privada e a sua transmissão por vida ou por morte, nos termos da Constituição*”, e, aqui, se está claro que a existência do direito de propriedade e a sua transmissibilidade se encontra garantida, não se descortina qualquer descrição ou delimitação quanto ao seu conteúdo.

A densificação da discussão, quanto ao conteúdo constitucional do direito de propriedade privada, é tanto ou mais importante quando se contrapõe a definição do conteúdo e limites do direito do ambiente.

Por esse viés, a ideia da função social do direito da propriedade privada, ganha relevo como elemento estruturante, constitucional, do direito, e tem merecido o apoio da doutrina nacional (CORREIA, 1989; MIRANDA, 1993). Porém, a

discussão sobre os limites constitutivos do direito da propriedade privada fica aquém na resposta ao problema que nos coloca a gestão da floresta. Isto é, o que nos interessa é saber como gerir um bem, a floresta, de forma eficaz e ambientalmente correcta, face ao direito da propriedade privada da floresta e as garantias legais de que beneficiam os seus proprietários. Problema que surge inevitavelmente quando se pretende implementar a constituição de uma zona de intervenção florestal, as chamadas ZIFs, nomeadamente quando se trata de saber se e em que medida os proprietários não aderentes podem/legitimamente subtrair-se aos planos de gestão daquelas – embora a lei DL 127/2005 procure estabelecer uma solução equilibrada para o problema, como veremos mais à frente – ou ainda quanto às zonas vizinhas, os baldios, cuja propriedade carece de melhor enquadramento legal, do qual transpareça inequivocamente uma gestão legítima e convergente com as ZIFs.

Sendo certo para alguma doutrina nacional que a constituição não só consagra um direito à propriedade privada, mas, também, um direito de propriedade privada (CORREIA, 1989). Para essa visão o direito de propriedade privada, constitucionalmente, reconhece ao seu proprietário não só um “*poder-ter*” (poder de domínio que corresponde à vertente dinâmica do direito), mas também um “*poder-usar*” (componente estático). Na verdade, afirma:

o uso do bem de que se é proprietário é a dimensão do direito de propriedade que consegue, de modo mais completo, aproximar este direito da liberdade pessoal: por outro lado, se o uso não constituísse objecto de tutela constitucional não se entenderia a razão pela qual a CRP determina, no seu artigo 62 n. 2, a indemnização das requisições efectuadas com fundamento no interesse público.

Outrossim, entende que a função social da propriedade privada é explicitamente reconhecida no artigo 62º da CRP e é assumida como um limite imanente. O artigo 62º não admite a que leis ordinárias restritivas limitem o direito de propriedade, pois a constituição em articulação com outros direitos fundamentais já realiza esta delimitação. O limite imanente, segundo o autor, decorre conjuntamente dos artigos 61º, nº 1, e 89º da CRP.

Para Miranda (1993), a nossa constituição não consagra a ideia de limites imanentes, e a função social da propriedade privada deriva de um conjunto de normas constitucionais nos quais se insere o artigo 62º, a realização da democracia económica, social e cultural, cfr. artigo 2º da CRP, a promoção da igualdade, artigo 9º, nº 1, alínea d), a correcção das desigualdades na distribuição do rendimento,

artigo 81º, nº 1, alínea b), 106º nº 1, e 107º, assim como a apropriação colectiva dos meios de produção e solos, de acordo com o interesse público, designadamente com o interesse público ambiental, cfr. Ainda o artigo 80º, alínea c) todos da CRP.

Nesse contexto normativo, para os autores citados, o exercício do direito de propriedade terá de ser sempre uma obrigação jurídica de conformidade com a sua função social. O seu exercício “*a contrario*” daquela obrigação constitucional constituiria um autêntico *abuso do direito*. Ainda, e por fim, as leis ordinárias que pretendem, *prima facie*, intervir no âmbito e no conteúdo do direito de propriedade, assumem um carácter conformador ou aclarador das limitações constitucionais.

Mas, sem esquecer a supra mencionada densificação do discurso jurídico, temos que contrapor o complexo sistema de relações do ambiente e subdividi-lo em ambiente urbano e rural/florestal para mais facilmente entendermos as nuances e perspectivas que se revelam, quando nos debruçamos sobre a questão do direito de propriedade e mais concretamente da propriedade florestal.

Nesse conspecto, a discussão sobre os limites, ou sobre o conteúdo, do direito de propriedade privada ganha uma especial relevância se perspectivarmos do ponto de vista urbano – da poluição urbana, ambiente edificado e dos espaços naturais na cidade –, ou de um ponto de vista estritamente rural e designadamente florestal.

O que em última instância influencia decisivamente as políticas públicas de protecção do ambiente.

No plano infra-constitucional o direito de propriedade, concretamente da propriedade privada da floresta, integra-a num conjunto de categorias jurídicas, como bem móvel (artigo 204º/1º/c) do Código Civil), podendo ser reconduzida à noção de universalidade de facto (artigo 206º/1 do Código Civil), assumindo simultaneamente a qualidade de produto e de fruto (artigo 212º do Código Civil).

Por outro lado, como ecossistema próprio em interacção com o ecossistema global, a floresta assume um valor ambiental, que não é susceptível de apropriação, e sujeita a uma vinculação ecológica intensa. Aqui reside a sua dimensão pública e colectiva (GOMES, 2006), que gera a responsabilidade partilhada pela gestão e legitima a penalização do proprietário negligente (cfr. a Lei 19/86, de 19 de Julho, a que acrescem os crimes ecológicos previstos nos artigos 278º a 281º do Código Penal) e, por último, a perda do título de propriedade a favor de uma afectação a fins estritamente ecológicos/colectivos (cfr. Artigo 18/1/c) da

LBPF).

O que nos parece de suma importância ressaltar é que o direito de propriedade privada (da floresta), independentemente da discussão sobre seus limites e conteúdos, deverá – quanto a nós – aproveitar-se dessa dimensão pública e colectiva, objectiva, e impor aos proprietários privados da floresta um requisito pessoal, subjectivo – formação académica, p.e. – que os habilite a gerir a floresta e/ou, um requisito objectivo a cedência da sua exploração/gestão a pessoal devidamente habilitado para lidar com a floresta; por outro lado, a não verificar-se tais requisitos, subtrair aquele espaço do âmbito ou objecto da propriedade privada.

Tais requisitos subjectivos/objectivos deverão mitigar a demasiada distância que existe entre um direito de propriedade privada pensado como conceito geral, garantido pela constituição, e o plano da realidade ambiental, cujo tempo exige uma consideração prática do direito muito mais dinâmica, melhor dizendo, de um direito que se move e dialoga com o ambiente.

Sem dúvida nenhuma que a discussão jurídica sobre o condicionamento do direito de propriedade privada, no que diz respeito à floresta, não escapa à discussão mais vasta que incide sobre a questão dos limites e condicionamentos do direito de propriedade, tal como está consagrado no artigo 62º da CRP. No entanto, julgamos que é possível fundamentar a legitimidade de um maior condicionamento do direito de propriedade privada fazendo recurso a própria arquitectura constitucional. Com efeito, que dizer do conceito constitucional consagrado no artigo 66º se não pudermos concretizá-lo no plano prático? Como poderemos defender um direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, se não pudermos assegurá-lo através de constrangimentos ao exercício do direito de propriedade de outrem, que num dado momento põe em causa a norma constitucional?

Estas e outras perguntas atinentes encerram em si mesmo a resposta a nossa questão, ou seja, é legítimo assumir uma limitação ao exercício do direito de propriedade privada quando está em causa o direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Algo, pois, que transparece naturalmente da leitura e do confronto dos artigos mencionados, e que de alguma maneira *ultrapassa* a polémica sobre os limites internos ou externos do direito de propriedade privada consagrado no artigo 62º. Não se esgotam aqui as respostas ao problema do potencial conflito entre a propriedade e a emergência das questões ambientais, uma vez que não podemos esquecer uma visão sistémica do direito

Todavia, como melhor desenvolveremos adiante, a perspectiva que se reivindica como sendo a mais consentânea com uma reflexão de fundo pós-moderna, exige uma consideração do ambiente que ultrapassa uma visão utilitarista, ainda que não apropriarista – no sentido individual ou colectivo do termo – e consagra uma autonomização do bem ambiente como um valor em si mesmo e nessa óptica de um direito de propriedade ao qual o ambiente escapa da chamada livre disposição típica da autonomia jurídica individual (PUREZA; FRADE, 2001).

O que traz de importante para a discussão no presente capítulo, na medida em que se contribui para uma concepção do direito de propriedade, na viragem no direito como um direito de apropriação do bem ambiente – com a sua carga de exclusão – para um direito de propriedade que se concebe com uma nova perspectiva, despida da característica da livre disposição, típica da autonomia da vontade, colocando nos seus devidos lugares o direito de propriedade da floresta e o ambiente.

1.4 Os limites constitutivos na nossa lei fundamental

A configuração actual do direito de propriedade privada na CRP, artigo 62º nº 1, que o define do seguinte modo: “*a todos é garantido o direito de propriedade privada e a sua transmissão por vida ou por morte*”, confere um estatuto mais diferenciador do que o prevalecente em diplomas anteriores, quer porque se configura uma maior amplitude desse direito por força de o “espaço semântico constitucional não se limitar, apenas ao universo das coisas” (MEDEIROS, 1992), quer porque deixou de ser um direito de carácter absoluto e ilimitado, à boa maneira do pensamento liberal-burguês, para o qual o direito de propriedade constitui o primeiro dos direitos fundamentais, e presentemente passou a ser garantido “nos termos da Constituição”.

Apesar de não estar consagrado expressamente como um direito, liberdade e garantia, a generalidade da doutrina entende que ao direito de propriedade privada deve ser reconhecido um estatuto jurídico-constitucional análogo ao daqueles, assumindo por isso uma posição central no ordenamento constitucional português, conforme ainda se pode extrair do próprio artigo 17º da

CRP que prevê alguns direitos fundamentais “*noutros lugares da Constituição*”, que não no lugar sistematicamente escolhido para os direitos, liberdades e garantias, assumam uma natureza análoga a destes direitos.

Esta consideração do direito de propriedade privada com um direito análogo ao dos direitos, liberdades e garantias, traz como consequência necessária a aplicação da protecção que vigora para aqueles direitos fundamentais, tal como previsto no artigo 18º da CRP, e por essa via vinculando directamente as entidades públicas e privadas.

Por sua vez, ainda, no plano normativo da Constituição, o direito de propriedade engloba em si mesmo quatro dimensões, a saber: a) a liberdade de adquirir bens; b) a liberdade de usar e fruir dos bens; c) a liberdade de os transmitir; d) o direito de não ser privado deles – a que alguns autores adicionam uma quinta dimensão, a do direito a reaver os bens (CANOTILHO; MOREIRA, 2007)

A primeira dimensão, a liberdade de acesso aos bens – que reveste para o nosso estudo uma importância crucial, como veremos mais adiante – não impõe que se possa adquirir todos os bens, ou que todos os bens sejam susceptíveis de apropriação (desde logo não o são os bens de domínio público (artºs. 84º e 165º-1/v)). A segunda dimensão, a liberdade de uso e fruição, não vem expressamente consagrada no artigo, mas decorre da protecção constitucional da liberdade de empresa (cfr. artigo 61º), no que respeita ao uso e fruição económica. A terceira dimensão, a liberdade de transmitir, entende-se como um direito a não ser impedido de a transmitir, e não no sentido genérico de liberdade de transmissão, a qual pode ser legalmente condicionada, basta pensar-se nas obrigações de venda ou no direito de preferência e, nas transmissões *mortis causa*, nos limites à disposição testamentária. A quarta dimensão, o direito a não se ser privado do bem, nem do seu uso, deve entender-se como um direito a não se ser privado de forma arbitrária e de se proceder, caso ocorra a sua privação, a uma justa indemnização. Com efeito, a desapropriação pelo Estado prevista no nº 2 do artigo 62º, como a expropriação para efeitos urbanísticos (artigo 65º nº 4) ou a nacionalização de bens insere-se na arquitectura constitucional e não esgota todas as possibilidades de desapropriação legal da propriedade.

Conexa com esta problemática coloca-se a questão de saber qual o concreto meio de protecção do direito de propriedade e do direito do ambiente num dado momento, isto é, naquele instante em que um colide com o outro

E para lá chegarmos, interessa-nos, pois, saber qual o alcance da previsão legal quando impõe desde logo uma limitação ao direito de propriedade privada, cujo exercício está garantido nos “*termos da Constituição*”. O que quis o legislador constitucional dizer com a expressão citada na parte final do nº 1 do artigo 62º? Será legítimo supor que procurou delimitar os campos de manifestação da norma supra, da sua “*ratio legis*”, quando em presença, por exemplo, de outra norma consagradora de outro direito constitucional, como o “*direito a um ambiente de vida humana, sadio e ecológicamente equilibrado*”, previsto no artigo 66º, 1º?

Quer-nos parecer que sim, se não numa lógica pura – estrutural ou estruturante – da constituição, de “*iure condendo*”, pelo menos reflexa de uma preocupação ambiental. De todo o modo, acreditamos que o legislador constitucional, intencionalmente, quis consagrar igual dignidade ao ambiente e ao direito de propriedade privada. Nesse conspecto, só a ponderação de uma e de outra norma, em presença de um caso concreto, nos poderá indicar um caminho para solucionar a questão de um conflito entre a propriedade privada e o ambiente.

Por esse caminho, não será lícito defendermos uma limitação ao direito de propriedade privada, quando incidente sobre bens, recursos ou valores de reconhecido interesse ambiental? Pensamos que sim. A semelhança da legislação atinente ao licenciamento das farmácias (cfr. DL. 307/2007, de 31 de Agosto), que estabelece um limite máximo de quatro farmácias por titular individual ou colectivo (artº 14º) e veda o acesso à propriedade das farmácias a certas entidades (artº 15), poder-se-iam estabelecer requisitos estreitos ao acesso ao direito de propriedade privada de bens, recursos ou valores ambientais reconhecidamente importantes para o país. Requisitos relativos e, desde logo, fundamentados objectivamente na defesa do ambiente e, consequentemente, subjectivados em exigências pessoais, tais como o conhecimento técnico ou profissional para a gestão e exploração desses bens. E, no que diz respeito à floresta, exigir a formação em silvicultura, gestão florestal, para se ser proprietário desses espaços.

Um exemplo que vem de fora, de um país da União Europeia, a Dinamarca, segundo se verifica pela leitura de diversos diplomas legais dinamarqueses de entre os quais se destacam o *The Danish national forest programme in an international perspective* e o *Forest Act* de 2004(RELATÓRIO, 2002), estabelece precisamente requisitos específicos para se ser proprietário florestal. Com efeito, para se ser proprietário de terrenos agro-florestais, a pessoa

deverá: possuir uma formação superior em agricultura ou silvicultura e caso necessite, a sua formação é financiada pelo estado em 100%; deverá residir no terreno que explora, ou na povoação, aldeia/vila mais próxima; o proprietário não pode abster-se de explorar o espaço; está sujeito a um imposto anual elevado pelo terreno, podendo, todavia, deduzir as despesas de manutenção das culturas, o que estimula o proprietário na defesa da sua propriedade; deverá submeter a sua exploração a um plano de culturas, previamente estabelecida nos Planos de Ordenamento do Território; deve assumir a responsabilidade pela camada arável do solo e pela qualidade das águas; está proibido de lotear ou urbanizar os seus terrenos, função reservada ao Estado e exercida sobre terrenos públicos e por último, é proibida uma segunda habitação em espaço agro-florestal a pessoas que não pratiquem a agricultura ou a silvicultura, para essas existem as chamadas “aldeias de vilegiatura” – aglomerados recuperados ou construídos de raiz, em meios rurais determinados.

O nosso tecido constitucional não se opõe a esse tipo de soluções, e é possível compaginar tais limitações fazendo recurso ao balanceamento entre os interesses da salvaguarda do direito fundamental da propriedade privada com os próprios “termos da constituição”, ou seja, pela ponderação desses interesses com os do “direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecológicamente equilibrado e o dever de o defender”, que revestem a categoria de direitos análogos aos direitos fundamentais.

A respeito dessa ponderação importa referir que o direito ao ambiente é um direito negativo (CANOTILHO; MOREIRA, 2007), ou seja, um direito que impõe uma abstenção a todos de operações danosas para o ambiente. Assim, por consequência, essa dimensão reveste inequívocamente a característica de um “dos direitos fundamentais de natureza análoga” aos “direitos liberdades e garantias” referidos no artigo 17º, ao qual se aplica o regime específico dos “direitos liberdades e garantias”. Mas é também um direito positivo, na medida em que impõe ao Estado uma acção em defesa do ambiente e de controlo ambiental, e consequentemente a definição de políticas, legislativas, administrativas e penais.

Estas considerações sobre a ponderação de interesses são importantes para a ultrapassagem de muitas das limitações clássicas a restrições ao direito de propriedade privada, que se encontra actualmente condicionado aos termos constitucionais. Trata-se em última análise de saber qual o interesse predominante,

que reconhecidamente a todos interessa, e não no sentido de um interesse dominador, de uma ditadura ou “diktat” ambiental, mas reflectido sobre a emergência dos problemas ambientais e coerentes com os compromissos assumidos nos foros internacionais sobre as questões ambientais, como Quioto.

Enquanto não compreendermos essa necessidade urgente de conformação de interesses o conflito entre um e outro direito continuará, e difícil será gerir o problema, pois não há gestão ou políticas ambientais consequentes sem a definição clara da titularidade dos bens ou recursos objecto daquelas.

Veremos, de seguida, um pequeno exemplo de como esse conflito se coloca quando estão em causa interesses ambientais e propriedade privada.

Paradigma dessa conflitualidade encontramos na Sentença de 31 de Maio de 1990, proferida no Tribunal de Comarca de Montemor-o-velho, Processo nº. 94/89, que em face de uma acção do Ministério Público com vista a protecção de um ecossistema particular, existente numa determinada propriedade, decidiu favoravelmente a interdição de enxugo de uma zona úmida, conforme peticionado, e contra a pretensão dos proprietários (Réus) da Quinta do Taipal de realizar numa área de sua propriedade a sementeira para um arrozal:

[...] Por tudo o exposto, na parcial procedência da acção, condeno os réus a se absterem por si ou por intermédio de outrem, de executar quaisquer trabalhos de enxugo dos terrenos que compõem a área de 50 hectares, na ponta norte da Quinta do Taipal, assinalada a vermelho no doc. De fls.5. dos autos apensos (CANOTILHO; GOMES, 1995).

A fundamentação da douda sentença, baseando-se na lei fundamental, em diplomas internacionais com dignidade superior a lei ordinária, concretamente Tratados e Directivas Comunitárias, bem como na Lei de Bases do Ambiente, entre outros normativos, considerou procedente o pedido formulado pelo MP na acção contra os proprietários da Quinta do Taipal, na medida em que a não proibição do enxugo das terras, em parte da propriedade dos demandados, levaria a uma destruição de um habitat complexo onde se acolhiam fauna em vias de extinção na península ibérica.

Com efeito, os pontos mais salientes da sentença foram os seguintes:

- O Tribunal refere-se ao direito de propriedade individual como sendo um direito de expressão constitucional – artº 62º 1 da Constituição da República –, mas que a definição do conteúdo do direito de propriedade privada deixou a

Constituição ao cuidado da lei ordinária, o Código Civil.

- O artigo 1305º daquele diploma assinala àquele direito três faculdades, que constituem a sua essência, uso, fruição e disposição, e o proprietário delas goza de modo pleno e exclusivo.

- Mas, *in casu*, estava em causa a disciplina das relações potencialmente conflituais de vizinhança.

- Desde o início dos anos 70, a Europa Comunitária vinha introduzindo nas suas políticas, programas de acção em matéria de ambiente e, em 17/2/86, o Acto Único Europeu aditou ao Tratado CEE um Título novo, o VII, dedicado exclusivamente às questões de ambiente.

- Por outro lado, salienta-se a consagração do ambiente, no artº 66º da CRP, no elenco dos direitos e deveres fundamentais.

- Com a Lei nº 11/87 de 7 de Abril surge, finalmente, o instrumento definidor das bases gerais do direito do ambiente. Aí, nos artigos 40º 4 e 5, 44º e 45º 2 e 3, se confere tutela judicial ao direito ao ambiente e se atribui ao Ministério Público à legitimidade que se arroga na acção.

- O ambiente e disciplina jurídica que o rege devem intervir na solução do caso.

- No caso em apreço – muito para além das normas dos artºs. 66º e 52º 3 da CRP –, está em causa a conservação duma zona húmida, habitat de espécies faunísticas raras e local de abrigo de aves migratórias, o artigo 16º da Lei de Bases do Ambiente e designadamente à Convenção de Ramsar (Convenção sobre Zonas Húmidas de Importância Internacional) aprovada pelo Decreto-Lei nº 101/80 de 9 de Outubro, e à Convenção de Berna (Convenção Relativa à Protecção da Vida Selvagem e do Ambiente Natural na Europa) aprovada para ratificação pelo Decreto nº 95/81 de 23 de Julho e regulamentada pelo Decreto-Lei nº 316/89 de 22 de Setembro.

Assim, nessa dialéctica entre o direito de propriedade privada, na sua matriz clássica, e o direito do ambiente que se afirma cada vez mais como referência preventiva – e por isso mesmo vinculadora para todos – da degradação ambiental –, se subsume a questão decidida pela sentença.

Por sua vez, inconformados com a decisão, os proprietários recorreram para as instâncias superiores, contestando em seu modo de ver as razões aduzidas pelo Tribunal na decisão mencionada, alegando, em suma, que o seu direito de

propriedade privada sobre aquela zona estava a ser posto em causa, que anteriormente já havia sido feito noutra área da propriedade o enxugo para a sementeira do arrozal, e como tal não havia notícia de qualquer prejuízo ambiental provado, estava em causa um direito de uso económico da terra, único e sem alternativa, pelo que ao ficar impedido de proceder ao enxugo e subsequente sementeira daquela zona úmida, estaria o tribunal a extravasar dos seus poderes, criando por sentença uma zona de protecção ambiental, sem qualquer indemnização ao proprietário, ao arrepio de toda a legislação de protecção do direito de propriedade privada.

O Tribunal da Relação de Coimbra confirmou também por seu lado a sentença proferida pelo Tribunal de Montemor-o-Velho.

Em última instância, o Supremo Tribunal de Justiça considerou que:

[...] Decretar-se, através de uma sentença judicial, de forma mais ou menos clara, a criação de uma área protegida para aves seria o mesmo que alargar ilegalmente a jurisdição dos tribunais, substituindo-se estes aos poderes da Administração.

Certo que os tribunais podem intervir em questões ambientais, mas apenas e só quando alguém se sinta ameaçado ou lesado nos seus direitos a um ambiente sadio e ecológicamente equilibrado, ou quando alguém tenha causado danos significativos no ambiente, em virtude de uma acção especialmente perigosa (em relação às pessoas é evidente).[...]

E, embora avaliando positivamente os fundamentos aduzidos pelo Ministério Público, assiste razão aos proprietários da Quinta do Taipal, porquanto o Tribunal “a quo” não podia se substituir ao legislador, criando por sentença uma zona de protecção ambiental ao arrepio das suas competências constitucionais e da protecção também constitucional do direito de propriedade privada.

Poderia haver outra solução?

Na opinião de Canotilho e Gomes (1995):

“a «omissão do legislador» conduziu as várias instâncias jurisdicionais a duas atitudes radicalmente divergentes quanto às margens da *jurisdiction*:

(1) localizar – foi a estratégia do Supremo – o cerne do problema no âmbito do *direito de competências e funções* dos órgãos de soberania, lavando, de certo modo, as mãos, quanto às consequências ambientais e ecológicas resultantes da inércia da entidade competente (o legislador e a administração);

(2) deslocar o fulcro da questão para o campo cognitivo e decisório do juiz, pois, no fundo, não havendo uma completa ausência de regulação normativa (designadamente convenções internacionais e instrumentos jurídicos comunitários), só restaria firmar, in casu, se a proibição de enxugo de terrenos constituía ou não uma simples vinculação social de propriedade.

Esta segunda posição – a do Tribunal de Montemor-o-Velho e da Relação de Coimbra – revela-se ecológicamente mais adequada, mas acaba por fazer, como já se disse, um balanceamento de direitos com infravaloração dos interesses dos proprietários”.

Ora, e, aqui, sem querer curar de saber qual dos fundamentos de direito material devem proceder, isto é, se de direito à protecção do ambiente se do direito de propriedade privada, cabe questionar qual a solução para o concreto problema ambiental que “in casu” serviu de mola para a acção do MP e que cedeu face ao interesse do proprietário?

De facto, em face de colisão dos dois direitos, qual deverá ceder?

A resposta não é simples e não pode ser facilmente equacionada.

Mas, se pensarmos que o problema da realização da justiça não se situa apenas no plano do direito material e exige uma concreta conformação processual que concretize aquele plano substantivo, devemos questionar qual a solução que obteríamos se um outro quadro processual – ambiental – existisse para implementar a defesa dos preceitos fundamentais de protecção do ambiente.

Canotilho e Gomes (1995) não se exime de abordar a questão, tal como colocada acima. Com efeito, diz:

“Mas se o «legislador do ambiente» permanece ilicitamente inactivo sob o ponto de vista constitucional, internacional e comunitário, o «legislador do processo» também demonstra sérios défices de imaginação para acudir preventivamente ao ambiente. O que é que impede a consagração de um processo cautelar definitivo, conducente, no caso concreto, aos seguintes momentos decisórios:

1. *Inibição* do enxugo de terrenos para o cultivo do arroz uma vez verificada a especial sensibilidade ecológica dos terrenos em discussão sobretudo como *espaços de biótopos* juridicamente protegidos (acção inibitória);
2. *Verificação* da não adopção de medidas legislativas e administrativas necessárias para o cumprimento das normas constitucionais, internacionais e comunitárias referentes à criação de reservas de protecção especial;
3. *Comunicação* às entidades competentes do sentido de inibição: medida preventiva de protecção do ambiente, mas não decisão impositiva de vínculos ablatórios ou quase-ablatórios definitivos, no caso de se reconhecer que a inibição impõe encargos especiais não reconduzíveis a simples limitações da propriedade;
4. Reconhecimento de um *direito à indemnização* pelos sacrifícios resultantes da inibição, a calcular segundo a duração do encargo, a quantidade dos terrenos e os danos sofridos?

O *ad hoc balancing* jurisprudencial acabaria, assim, por respeitar as competências constitucionais e legais quanto à criação e classificação de reservas, mas, ao mesmo tempo, operaria a concordância prática entre os direitos dos proprietários e as exigências de protecção ecológico-ambiental. Estaremos a ver bem o problema?”

Por outro lado, como poderemos conciliar a solução do STJ com o facto,

previsível nos autos, de um inevitável dano ambiental?

A quem pedir responsabilidades?

A jusante de todo aquele caso podemos confrontarmo-nos com um dano cuja ressarcibilidade fica por definir, quanto aos seus responsáveis e quanto ao seu quantum.

Quanto aos responsáveis, quem responderá pelo dano, o proprietário (a quem foi reconhecido o direito de realizar o enxugo) ou o Estado (pela sua omissão em expropriar ou legislar atempadamente tendo por atenção uma orientação preventiva de protecção do ambiente)?

Quanto ao “quantum” indemnizatório como estabelecê-lo, pela reposição “in natura” ou por uma quantia pecuniária, esta entregue a quem o qual entidade?

Qual o sentido que o cidadão deve tirar da consagração constitucional do direito de acção popular, tal como previsto no artº 52º?

Tudo questões que ficaram por responder e que nesta como noutras situações chamadas a Tribunal para decidir, carecem de respostas.

Sem dúvida que a solução adiantada acima, no plano constitucional actual, seria aceitável e até, de *iure constituendo*, uma arquitectura processual bem pensada. Mas, sem discordar com a pertinência da abordagem proposta, salvo sempre uma reflexão mais profunda – que se impõe – entendemos que o verdadeiro caminho para dirimir essa categoria de conflitos – ambiente versus propriedade – passa por uma construção a montante daquela, isto é, com foro constitucional.

Nesta primeira parte do trabalho, procurou-se dar uma perspectiva o mais extensa da evolução do direito de propriedade privada, a partir dos seguintes pressupostos: 1. o conceito de propriedade privada de uma coisa ou um bem tem raízes profundas na nossa história ocidental; 2. a sua evolução remonta à época greco-romana; 3. ao longo da história sofreu alterações de conteúdo, mas nunca esteve em causa a sua natureza essencial, de um poder de uso e de alienação; 4. o conceito de propriedade privada é, no fundo, o *nó górdio* das relações e conflitos entre os homens, basta pensar – nas civilizações greco-romanas, onde só os proprietários eram cidadãos, na Idade Média os feudos, na época colonial portuguesa do Brasil, com a ditadura dos domínios agrários de que nos fala Sérgio Buarque de Holanda em “Raízes do Brasil”, na Idade Moderna o capital –; 5. a emergência de um novo direito, na arquitectura constitucional, o direito do ambiente, com novo enfoque, uma nova racionalidade, não traduz ainda, no plano prático da

gestão da floresta uma mais valia concreta, fica-se aquém do necessário; 6 . o direito de propriedade privada constitucionalmente consagrado indicia uma racionalidade distinta da norma constitucional que consagra o direito ao ambiente. Nessa óptica importou averiguar qual, ou quais os aspectos mais pertinentes do conceito tem colidido com a emergência de questões ambientais. Poderá o conceito de propriedade privada constituir, de “*per se*”, um constrangimento à protecção do ambiente? As questões ambientais hodiernas não estarão a “empurrar” para uma nova conceptualização o direito de propriedade privada? Será necessária uma nova conceptualização que nos leve a um outro entendimento do direito de propriedade privada, tributário de uma nova mundividência ambiental, ou de uma nova reformulação de conceitos ancestrais, como o dos baldios, ou a sua pura e simples eliminação, no que diz respeito à propriedade da floresta?

Por último, a par da experiência das limitações legais ao exercício e acesso ao direito de propriedade privada, no que toca as farmácias, como um exemplo possível entre nós, referimos a experiência da Dinamarca, que impõe requisitos específicos para o acesso ao direito de propriedade da floresta, cujo modelo com algumas adaptações, poderia ser adoptado entre nós e fundamentado ainda “nos termos da constituição”.

Estas questões são levantadas pela discussão desenvolvida no pressuposto de que a propriedade privada da floresta carece de uma reflexão profunda, de uma reformulação e, inclusivamente, a ponderação da sua, eventual, substituição por outra forma de apropriação mais adequada a uma gestão que objetiva responder a emergência de questões ambientais.

Mas, voltemos à exposição, desta feita, uma avaliação da realidade da floresta e de como a mesma vem sendo gerida e das propostas que se colocaram no passado e se colocam no presente, para a sua gestão e protecção. Particularmente a nossa atenção incidirá, também, sobre o papel que a propriedade privada da floresta desempenhou ao longo do passado, as suas vicissitudes e o seu contributo para a floresta nacional, e o papel que desempenha na actualidade, designadamente face às novas exigências ambientais e de gestão.

2 DAS POLÍTICAS FLORESTAIS, DA TITULARIDADE DA PROPRIEDADE E DA GESTÃO DA FLORESTA

Como no sonho de estadista, de visionário, como o daquele que vê para além do seu tempo um desígnio comum, nacional, de “naus a haver”, é o momento, agora, para aproveitarmos bem o *rumor da natureza* e aplicarmos o capital herdado num compromisso com o futuro, já não o futuro da nossa comunidade nacional, mas da nossa comunidade planetária, se faz necessário sonhar com novas naus, e desenhar políticas que tracem o rumo certo para o ambiente.

É preciso encontrar o rumo certo, no que diz respeito ao ambiente. Conhecer o passado da nossa floresta não será um trabalho em vão, só a memória dos saberes de antanho poderá abrir portas ao futuro. Nada criamos de novo, somos homens do passado e portadores de mensagens para o futuro.

2.1 Breve incursão histórica

Para compreendermos a realidade da floresta actual, das políticas públicas encetadas, temos que recuar um pouco no tempo e acompanhar a evolução das mesmas, pelo menos desde o séc. XVIII.

A importância desse recuo no tempo permite-nos compreender não só a natureza e complexidade da floresta mas, também, um momento de “transição florestal”, ou seja, o momento em que se inverteu a tendência secular de declínio da área florestal, que passou de 1 240 000 ha, em 1867, para 3 349 300 ha, em 1995 (MENDES, 2007).

Segundo a opinião de autores da época, Domingos Vandelli, A. Henrique da Silveira e Fragoso de Sequeira, grande parte do território nacional estava ao abandono, inculto, sem qualquer aproveitamento agrícola ou florestal, e o alemão M.Link, botânico, nas suas notas de viagens a Portugal, confirma a mesma situação (MENDES, 2007).

Assim, compreende-se que as políticas florestais em Portugal tenham dado prioridade ao fomento da expansão da área florestal. Porém, as políticas

públicas limitaram-se em princípio ao património florestal régio, que na altura era relativamente pouco extenso. Tendo por base a propriedade régia, as políticas públicas de então deram prioridade a um projecto de arborização desses domínios, protegendo os direitos de propriedade pública, com uma gestão florestal de serviço público, dirigida à protecção dos solos contra a erosão, a navegação de rios e ao fornecimento da marinha com material lenhoso.

Paralelamente, esboçou-se um movimento de arborização dos baldios, conforme disso nos dá conta um alvará de 1766, no qual se estabelecia a obrigatoriedade de ser feita em praça pública a concessão de áreas baldias e, por outro lado, à necessidade de uma inventariação de todos os baldios existentes (MENDES, 2007).

À Real Junta da Fazenda da Marinha, criada em 26 de Outubro de 1796, incumbia as tarefas de conservação dos pinhais reais e a regularização dos cortes aí realizados. Os factos mais significativos dessa época foram:

1797: incorporação do pinhal de Leiria, matas das virtudes, Azambuja e Medos, para a jurisdição da Junta;

1798: decreto real para a realização de um tombo geral dos pinhais reais;

1799 : edital onde se sujeita à jurisdição da Junta os pinhais e sítios baldios vizinhos a praias e rios navegáveis até ao mar e onde se determina que, por compras ou aforamentos, se incorporem na Coroa os pinhais da Câmara de Leiria, os da Universidade de Coimbra e os vizinhos do rio Tejo em toda a extensão em que era navegável;

Final do século XVIII; tentativas infrutíferas de arborização nas dunas de Leiria, Aveiro e Ovar (MENDES, 2007).

Tais políticas de arborização das dunas seriam interrompidas com o advento das invasões francesas, mas, mais tarde, retomadas e completadas pelos Serviços Florestais, sendo determinantes na configuração do modelo de política florestal perseguido que chegou até aos meados da década de 80 do séc. XX.

Segundo Mendes (2007):

trata-se de um modelo onde um instrumento importante consiste em formas de intervenção directa dos Serviços Florestais na arborização e na gestão florestal, em lugar de recorrer principalmente a incentivos capazes de estimular a iniciativa privada nesse sentido.

Como vemos, tratou-se de um modelo de intervenção pública directa, na arborização e na gestão desses espaços, no lugar de incentivar a iniciativa privada dos proprietários particulares.

As convulsões e transformações políticas do séc. XIX, não deixaram

incólumes a propriedade fundiária, com efeito no período liberal a propriedade privada sofreu alterações.

Nesse sentido:

Fora do domínio público, são bem conhecidas deste período as alterações ocorridas na propriedade fundiária, nomeadamente as decorrentes da abolição das ordens religiosas, com confiscação e venda dos seus bens, a abolição da dízima eclesiástica e dos direitos senhoriais e a abolição de morgadios. Em muitos casos, tratou-se praticamente apenas de alterações na titularidade da propriedade rural que passou das mãos dos clérigos para as mãos da burguesia que ascendeu ao poder político, sem grandes mudanças ao nível da distribuição da dimensão dessa propriedade ou de quem efectivamente a trabalhava e das tecnologias que para isso utilizava (MENDES, 2007).

Porém, essas mudanças trouxeram consequências em nível empresarial, com a libertação dos proprietários de grande carga fiscal e das restrições aos rendeiros a que estavam sujeitos no antigo regime.

Nesse período foi notório o aumento da produção da cortiça, não tanto em consequência das forças do mercado interno, cuja indústria corticeira começava a dar os primeiros passos, mas pelo mercado externo nomeadamente pela indústria corticeira espanhola que consumia grande parte da produção nacional de cortiça. Imputando-se-lhe, então, o aumento da área de expansão dos montados de sobre, e interpretado como uma componente principal no aumento da área florestal do país no séc. XIX.

Com efeito, Mendes (2007) afirma que:

Durante o período em análise, houve segmentos da propriedade florestal privada que estiveram activos na arborização dos seus terrenos e na melhoria da sua gestão florestal. O grupo que, provavelmente, mais se destacou nesta matéria foi o dos proprietários das zonas produtoras de cortiça, revelando, assim, uma capacidade de resposta destes agentes aos estímulos do mercado. A indústria corticeira que despontava em Portugal não estava ainda neste período à altura de ter sido um motor estimulador deste processo de expansão dos montados de sobre. Quem teve esse papel foi a indústria corticeira espanhola e a de países importadores de cortiça para onde seguia a maior parte da cortiça por cá extraída que era, pois, exportada sem transformação.

Se for válida a hipótese de que a expansão da área de montados de sobre terá sido a principal componente do aumento da área florestal do país durante o século XIX, e como a intervenção da Administração Pública florestal nestas áreas foi quase insignificante [...], pode dizer-se que o que se passou, ao longo deste período, nesses organismos do Estado e nas políticas públicas que estavam encarregados de formular e executar teve a ver, apenas, com aspectos marginais do essencial da dinâmica que ocorreu no sector ao longo deste tempo.

Por seu lado, ainda, o decurso do séc. XIX assistiu a mudanças estruturais na administração pública, nomeadamente com a extinção do cargo de Monteiro-Mor e das coutadas em 1821, posteriormente à criação, em 24 de Julho de 1824, da Administração Geral das Matas, sob tutela da Secretaria de Estado da Marinha, mas que só se consolidou a partir de 1836, com a vitória definitiva dos liberais (MENDES, 2007).

O que se constata, por outro lado, é que, as políticas de então, procuram ir mais além englobando os baldios em suas áreas de intervenção.

Com efeito, o foco das suas atenções, numa primeira fase, dirigiu-se, mais além da floresta do domínio público, também para os baldios, basicamente procurando defender a titularidade de propriedade comum que sobre eles tinham as comunidades de compartes.

Foi assim que em 1822, se publicou uma carta de lei, considerando os baldios “verdadeiras propriedades dos povos”, mesmo que a sua gestão pertencesse às Câmaras. Houve outras intervenções legislativas na jurisdição dos baldios em momentos posteriores, quase sempre nesta linha de regular a titularidade da sua propriedade e gestão. Isso voltou a acontecer, por exemplo, em 1850 com um decreto onde se institui, pela primeira vez, a distinção entre baldios paroquiais e baldios municipais. (MENDES, 2007).

Como se pode ver, pelo que nos dizem os factos da época, a questão da titularidade da propriedade florestal constituiu sempre uma questão presente na gestão da floresta nacional, e com consequências para a definição de políticas públicas.

Por essa altura houve alguns indícios de uma orientação de política florestal no sentido de promover o papel das freguesias e municípios na arborização e na gestão directa de espaços florestais. Foi assim que, em 5 de março de 1857, o Governo apresentou à Câmara dos Deputados uma proposta de lei em que se previa a arborização de 190 000 ha de terreno em 50 anos, devendo, para isso, arborizar anualmente 1 ha em cada uma das 3800 paróquias então existentes no Continente. Esta orientação transpunha para as autarquias locais uma missão a desempenhar na gestão da política pública para as florestas, mas que não chegou a vingar (MENDES, 2007).

As fragilidades jurídicas das entidades públicas, designadamente quanto as suas funções no quadro político saído das revoluções liberais do séc. XIX, contribuíram, sem dúvida, para o soçobrar de políticas que objectivavam fazer dessas entidades, e concretamente no domínio florestal, seus agentes privilegiados.

Com efeito, as reformas liberais, a partir de 1820, tiveram:

“uma tripla incidência na organização municipal: primeiro o decreto nº 23, de Mouzinho da Silveira, retira às Câmaras funções jurisdicionais, fazendo delas, como se impunha, meros órgãos administrativos; simultaneamente, o mesmo diploma, de orientação centralizadora, submete os corpos administrativos à autoridade de um “provedor” nomeado pelo poder central, ficando as câmaras municipais quase só meros órgãos consultivos; em terceiro lugar, a revolução setembrista extingue cerca de 500 concelhos em 1836, reduzindo o número total, no Continente, a 351” (MENDES, 2007).

Não era possível lograr sucesso político num meio de absoluto esvaziamento de poderes que iam no sentido da centralização de poderes em Lisboa. Por outro lado, ainda, a área de jurisdição da Administração Geral das Matas, órgão criado pelos novos poderes liberais, só pouco a pouco foi aumentando, por via das mudanças da propriedade da floresta que iam ocorrendo naquele período.

Desse modo, muito do alargamento da área florestal, gerida por aquele órgão, foi obtida através da diminuição da propriedade comunitária dos baldios e de algumas áreas de jurisdição municipal.

A área florestal sob jurisdição daquele órgão passou de 14 464 ha, em 1824, para 19 940 ha, em 1865.

Sucede que em meados do séc. XIX a Administração Geral das Matas passa da Marinha para o Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria, 3ª Secção da Repartição de Agricultura da Direcção-Geral do Comércio e Indústria, designada por “Matas Nacionaes – Matas Particulares” (MENDES, 2007).

Com o passar do tempo, também a visão que se tem da floresta, vista como uma fonte de matérias-primas para a marinha, passa a sê-lo também para a construção civil e para a indústria.

Por essa altura também, de meados do séc. XIX, as políticas de arborização das dunas do litoral tiveram o seu relançamento.

Relata-nos Mendes (2007), ainda, que a reforma da administração pública florestal estabelecia a inventariação dos terrenos públicos existentes, que estivessem em condições de ser arborizados.

Nesse conspecto é perfeitamente visível que a política florestal destinava-se, sobretudo, em criar novos espaços de floresta, quer para a contenção das dunas no litoral – e aí de forma sábia – a estabelecer uma protecção contra a erosão da

costa, quer para a arborização destinada aos interesses nacionais, da Marinha, da construção civil e da indústria, eram por assim dizer um objectivo estratégico para a defesa desses interesses.

Mas, é sempre bom lembrar que estamos a nos referir a domínios públicos, e as políticas definidas eram destinadas, sobretudo, a eles e a sua gestão.

Curioso, e merece uma referência aqui, é se saber que entre os decisores das políticas de então, circulava a idéia de que se deveria gerir a floresta, independentemente de ser pública ou privada, segundo uma perspectiva do Estado.

Efectivamente, Mendes (2007):

"Relativamente a estas evoluções ao nível da propriedade florestal deve ter-se presente que entre os técnicos florestais da época e a maior parte das pessoas que reflectiam e decidiam sobre política florestal, o que se preconizava era estender a todo o território um modelo de gestão que trataria a floresta como se fosse do domínio público".

Ora, com a extinção da Administração Geral das Matas, e sua autonomia financeira, os serviços florestais ficaram na dependência directa da Direcção-Geral de Agricultura, o que originou uma dependência maior, sobretudo financeira através do Orçamento de Estado e a diminuição do corpo dos seus agentes.

Assim:

"A administração pública florestal ficou, assim, reduzida a um corpo comandado quase exclusivamente por técnicos silvícolas, com missões de gestão de áreas do domínio público e, depois, cada vez mais, de áreas baldias, também geridas como se fossem do domínio público. Para a implementação no terreno deste modo de administração, a divisão territorial instaurada com a reforma de 1872 ainda servia, pelo que foi mantida, no essencial" (MENDES, 2007).

Constata-se que a divisão do território de 1872 serviu de pano de fundo para a implementação dessa administração que perdurou durante mais de um século.

As consequências para a orientação/implementação das políticas de gestão das florestas públicas foram enormes para o país, mas inadequadas à realidade da propriedade da floresta.

Se é certo que a arborização prosseguiu, criando-se novos espaços florestais de domínio público, a verdade todavia é que a grande evolução da mancha florestal do país de 1 240 000 ha em 1867 para 3 349 300 ha em 1995, foi resultado

em grande parte da iniciativa privada (MENDES, 2007).

A inadequação das políticas públicas do final do séc. XIX aparece-nos em alguns instrumentos de política pública, tais como o Plano de Organização dos Serviços Florestais, de 25 de Novembro de 1886, no qual se estabelecia que deveria proceder a:

Estudos de 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”(§1º do artigo 3º), e que deveriam ser sucessiva e parcialmente submittidas 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 necessário aos interesses do paiz...”(artigo 4º). No artigo 5º diz-se que “A aquisição dos terrenos a que se refere o artigo 4º, quando não pertençam ao estado, será feita por meio de expropriação por utilidade publica, segundo os preceitos legaes” (MENDES, 2007).

Aos proprietários privados, que quisessem evitar a expropriação, seriam fornecidos em sementes e assistidos por pessoal.

A aposta em expropriar era explícita como mola para o “alavancar”, digamos assim, da política de arborização do país, para que os órgãos florestais pudessem intervir directamente nas propriedades privadas. Por sua vez, os incentivos resumiam-se ao fornecimento em espécies de sementes e pessoal, que na prática falharam.

Este recurso à expropriação é bem claro quanto ao papel motor da arborização do país que se pretendia conferir à administração pública florestal, através de instrumentos de intervenção directa nas áreas privadas. O recurso aos incentivos é secundário e reduz-se a incentivos em natureza (fornecimento de sementes e pessoal). Destes, o segundo (pessoal) nunca chegou a ver a luz do dia. Com efeito, mesmo quando houve alguns meios financeiros significativos especificamente affectos à criação de um serviço público de extensão florestal, como foi o caso, um século mais tarde, com o Projecto Florestal Português financiado pelo Banco Mundial (1981-88), este tipo de serviço nunca chegou a ser criado (MENDES, 2007).

Porém, como menciona Mendes (2007), a realidade durante o século seguinte foi bem diferente da prevista. O que de facto veio a suceder foi que os serviços florestais apenas tiveram intervenção em áreas de domínio público.

2.2 Das leis e normativos da política florestal

2.2.1 Do regime florestal

Entre 1901 e 1905 foram publicadas as chamadas Leis do Regime Florestal que vigoram até hoje.

O Decreto de 24 de Dezembro de 1901 define o Regime Florestal no seu artigo 25º:

“[...] compreende o conjunto de disposições destinadas a assegurar não só a criação 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 necessária para o bom regimen das águas e defeza das várzeas, para valorização das planícies áridas e benefício do clima, ou para a fixação e conservação do solo, nas montanhas, e das areias, no litoral marítimo (DECRETO, 1901).

E no seu artigo 26º o carácter de utilidade pública, e a classificação do regime em total e parcial:

“O regimen florestal, sendo essencialmente de utilidade pública incumbe, por sua natureza ao Estado; pode, entretanto, sob a tutela d’este, ser desempenhado auxiliar ou parcialmente pelas corporações administrativas, pelas associações ou pelos particulares individualmente” (DECRETO, 1901).

Será total quando for: “[...] *aplicado em terrenos do Estado, por sua conta e administração [...]*” e parcial quando for “[...] *aplicado em terrenos das Camaras municipaes, Camaras de agricultura, quando hajam sido constituídas, Juntas de parochia, estabelecimentos pios, associações, ou dos particulares*” (DECRETO, 1901).

Por sua vez, o Decreto de 24 de Dezembro de 1903, publicado no Diário do Governo nº 294, de 30 de Dezembro, regulamenta a execução do regime florestal. No seu artigo 3º dispõe o seguinte:

“O regime florestal divide-se em total e parcial.
§ 1.º O **regime florestal total** tende a subordinar o modo de ser da floresta ao interesse geral, isto é, aos fins de utilidade nacional que constituem a causa primária da sua existência ou criação.

§ 2.º O **regime florestal é parcial** quando, subordinando à existência da floresta a determinados fins de utilidade pública, permite contudo que na sua exploração sejam atendidos os interesses imediatos do seu possuidor” (DECRETO, 1903).

E o Decreto de 11 de Julho de 1905, após definir no artigo 1º, nos mesmos termos, o conceito de regime florestal do artigo 25º do Decreto de 1901, vem no seu artigo 3º preceituar que:

“O regime florestal parcial, compreende tres categorias – obrigatorio, facultativo e de simples policia, nos seguintes termos:

1. Diz-se **obrigatorio**, quando os terrenos ou matas estão compreendidos na area de um polygono florestal cuja arborização haja sido declarada de utilidade publica por decreto, ou quando os terrenos e matas pertençam a corpos ou corporações administrativas ...
2. É **facultativo**, quando os terrenos ou matas não se encontram compreendidos nos perimetros de regime florestal, ou a sua arborização não tenha sido ainda decretada por utilidade publica, devendo os proprietarios que o requeiram seguir determinado plano de arborização ou exploração superiormente approved ...
3. É de **simples policia florestal**, quando os terrenos se encontram nos casos do numero precedente e os respectivos proprietarios se não obrigam a determinado plano de arborização ou exploração, mas somente ás demais obrigações consignadas ... d'estas instruccões” (DECRETO, 1905).

Tais leis consagraram um instrumento de “comando e controlo” da administração pública na gestão da floresta pública e privada.

O Regime Florestal caracteriza-se desde logo por atribuir à autoridade do Estado o poder de intervir na floresta sem se distinguir entre propriedade pública e privada, baseando-se a sua intervenção no principio da “utilidade pública” e assumindo duas modalidades: Total e Parcial

O Regime Florestal Parcial podia ser “parcial obrigatório”, “parcial voluntário” e “parcial de simples policia”.

Tabela 1 - Modalidades do Regime Florestal

Modalidades	Proprietário	Gestor	Modo de submissão ao Regime Florestal	Direitos do Proprietário	Deveres do Proprietário
Total	Estado	Estado (Serviços Florestais)	Obrigatória		
Parcial obrigatório	A) Municípios; B) Comunidades locais; C) 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 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.).	Respeito pelo plano de gestão florestal aprovado pelos Serviços Florestais.
Parcial de simples 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 há colocados sob este regime, para poder ser cultivada pelo guarda e, assim, contribuir para a sua subsistência.

Fonte: MENDES, 2007.

Tabela 2 - Implementação do Regime Florestal (ha)

Anos	Regime total	Regime parcial obrigatório	Regime parcial voluntário	Regime parcial simples da polícia	Área total submetida
1931	57.000	76.000		267.000	400.000
1950	51.000	336.000	89.000	378.000	854.000
1960	53.000	452.000	89.000	531.000	1.125.000
1973	50.000	503.000		866.000	1.419.000

Fonte: BAPTISTA, 1993.

As primeiras conclusões que se podem tirar da leitura das tabelas acima são as seguintes:

O Regime total cumpriu a sua missão de cobrir a totalidade das áreas florestais de domínio público;
 O Regime parcial obrigatório tornou-se a principal frente de trabalho dos Serviços Florestais até os anos 70, principalmente através do Plano de Povoamento Florestal (1939-77) que incidiu sobre as áreas baldias;
 O regime parcial voluntário foi um falhanço;
 O Regime parcial de simples polícia ganhou alguma expressão nas décadas de 50 a 70 na região praticamente só no latifúndio do sul do país, principalmente para proteger os direitos de caça dos proprietários (MENDES, 2007).

Do que vem dito, podemos concluir que as políticas florestais implementadas desde o século XVIII até aos fins dos anos 70 do século passado, limitaram-se a prosseguir uma arborização do país, com vista ao fornecimento de matérias-primas para a Marinha?

Que tais políticas, exceptuando a arborização das dunas costeiras – que visavam também combater a erosão costeira -, se resumiram numa segunda fase a sustentar a política industrial do país, concretamente de meados do séc.XIX para cá?

Que as vicissitudes das políticas de arborização de áreas de domínio público tiveram os seus interregnos por questões políticas e de reestruturação da propriedade daqueles domínios, régios e religiosos?

A resposta só pode ser afirmativa, “grosso modo” foi o que sucedeu.

Mas então, quando podemos assinalar uma mudança de visão dessas políticas?

Como decorre dos dados apresentados, basicamente a política florestal consistiu num processo de arborização do país, que aumentou a área florestal nos domínios públicos, e sobretudo com uma expansão baseada no pinheiro-bravo.

Mas como interpretar o crescimento das áreas privadas que representam mais de 90% da área florestal do país?

Nem todas as respostas parecem emergir da constatação de financiamentos públicos, em sementes e assistência técnica, mas mais da dinâmica própria da iniciativa privada.

É de assinalável importância a implantação no país, a partir dos anos 50 da indústria da celulose, que embora já existisse, teve o seu impacto maior a partir de então.

As fábricas de Cacia, da Companhia Portuguesa de Celulose, em 1954, Constância (Caima) 1961, Setúbal (Portucel) 1964, Figueira da Foz (Celbi) 1967, Vila Velha de Ródão (Celtejo-Portucel) 1971, Viana do Castelo (Celnorte-Portucel) 1973 e Figueira da Foz (Soporcel), contribuíram para mudar o panorama da procura por produtos da floresta.

Assim Mendes (2007), para uma capacidade instalada de menos de 10 000 ton em 1950 passou-se, respectivamente, para uma capacidade de 100 000 ton no fim da década, 400 000 ton nos anos 60, 800 000 ton no final dos anos 70 e para 1 500 000 ton no final dos anos 80.

Tal crescimento da capacidade instalada importou num aumento da procura derivada de rolaria para pasta, principalmente rolaria de eucalipto. O esforço de arborização feito até aí, quer pelos poderes públicos de fomento florestal, quer pela iniciativa privada, conseguiram dar respostas às necessidades da indústria. Face a esta realidade, os industriais tiveram que intervir no processo de arborização, quer comprando propriedades, quer arrendando-as e encarregando-se da sua arborização.

No período de 1966 a 1974, a actividade de arborização das empresas de celulose contabilizaram-se em 44 693ha de novas áreas florestadas, das quais 58% em terrenos arrendados e 42% em propriedades adquiridas, localizando-se estas áreas na zona sul do país, resultado também do falhanço das campanhas cerealíferas, substituindo campos de trigo por eucaliptos.

Gradualmente verificou-se uma expansão para norte do país, substituindo o pinheiro-bravo por eucaliptos, em consequência das necessidades das celulosas (BAPTISTA, 1993 apud.MENDES, 2007).

2.2.2 Dos baldios

Segundo Mendes (2007), na área dos baldios teve os serviços florestais um papel importante na implementação das políticas florestais, “a preparação e a execução dos projectos de arborização dos baldios serranos e das dunas do litoral, foram a principal, e quase exclusiva, actividade dos Serviços Florestais até aos anos 80 do séc. XX”. Tal obra teve o seu maior incentivo no regime anterior ao 25 de abril de 1974, concretamente em decorrência do Plano de Povoamento Florestal de 1940 (ESTEVÃO, 1993 apud MENDES, 2007). Com a publicação da Lei nº 1971, de 15/06/39, a Lei de Povoamento Florestal, foram criadas as bases legais para a arborização das áreas dos baldios directamente pelos Serviços Florestais, que permitia a sua posse por aqueles logo que fossem arborizados, independentemente dos usos e regimes jurídicos diversos que sobre eles incidissem.

Tabela 3 – Áreas de baldios serranos arborizadas pelos Serviços Florestais

Anos	ha	Anos	ha	Anos	ha	Anos	ha
Até 1981	0	1912	69	1934	754	1956	12.149
1891	47	1913	30	1935	1169	1957	16.035
1892	16	1914	163	1936	820	1958	18.904
1893	0	1915	271	1937	732	1959	16270
1894	0	1916	326	1938	599	1960	13.309
1895	0	1917	186	1939	2621	1961	13.929
1896	0	1918	323	1940	2394	1962	14.835
1897	20	1919	443	1941	2371	1963	10.535
1898	102	1920	543	1942	3930	1964	14.266
1899	87	1921	639	1943	2796	1965	7627
1900	32	1922	508	1944	3926	1966	8174
1901	23	1923	491	1945	2868	1967	8470
1902	32	1924	456	1946	1642	1968	8015
1903	167	1925	423	1947	2935	1969	7175
1904	259	1926	439	1948	6917	1970	5434
1905	273	1927	409	1949	6077	1971	4794
1906	270	1928	703	1950	6877	1972	4236
1907	260	1929	913	1951	7299	1973	4506
1908	235	1930	1.040	1952	7500	1974	2606
1909	822	1931	868	1953	8040	1975	1448
1910	89	1932	651	1954	8383	1976	1274
1911	75	1933	863	1955	8003	1977*	773

Fontes: MENDES, 2007.

De salientar que mais de metade da área foi arborizada, sobretudo, com o pinheiro-bravo.

Embora não se possa afirmar categoricamente, uma relação de causa-efeito dessa política e o êxodo rural, nomeadamente por não ter tido em consideração os usos que as populações davam a esses espaços, como exemplo a silvopastorícia, o seu contributo – da arborização – não deve ser ignorado. Até porque, o esvaziamento das áreas rurais tem um efeito perverso sobre esses espaços, designadamente pelo abandono da floresta.

Embora não existam avaliações mais precisas sobre os resultados dessas políticas de arborização sobre as populações rurais, alguns estudos parecem indicar impactos diferentes em casos mais localizados (MENDES, 2007).

De todo o modo, é facto assente que o abandono da floresta contribuiu e contribui até hoje, para o estado de risco potencial para os incêndios florestais, quer pela falta de população que vigie e cuide da floresta, quer pela natureza do seu coberto: o pinheiro-bravo.

Porém, os baldios viriam a ser objecto de nova legislação, os Decretos-Leis nº 39/76 e nº40/76 de 19/01, que subtraiu aos Serviços Florestais a sua posse, e entregava às associações, em exclusivo e em colaboração com o Estado. Colocando por último os baldios *fora do comércio jurídico*, considerando-os como bens insusceptíveis de alienação.

A consequência foi uma maior incerteza quanto à gestão das áreas baldias, que permanecem até hoje a “flutuar” num mar de indefinições políticas a respeito.

No dizer de Mendes (2007):

“as hesitações sobre como tratar os baldios relativamente à floresta privada adjacente são muitas, como tem acontecido, por exemplo, quanto ao tratamento a dar-lhes nos processos de constituição de zonas de intervenção florestal: ora se considera que devem ser excluídos dessas zonas, ora se considera que podem fazer parte delas”.

Daí entendermos que o problema de fundo continua a ser, tal como nas convulsões do período liberal, a falência jurídica da titularidade do direito de propriedade sobre essas áreas, melhor dizendo, falta uma definição Constitucional do direito de propriedade da floresta que estabeleça os limites constitutivos desse direito.

2.3 Das estratégias para a mudança à actualidade

2.3.1 Portugal na CEE

À integração de Portugal na CEE em meados da década de 80 do século passado não será alheia uma mudança nas políticas então pensadas para a floresta, concretamente se pensarmos nos vultuosos financiamentos de programas de desenvolvimento, os chamados fundos estruturais, colocados à disposição do país.

Surgiram então projectos de financiamento para o desenvolvimento da floresta privada, tal como se assinala no primeiro Programa de Acção Florestal. Todavia, muito dos financiamentos provenientes de fundos estruturais ficaram pelo caminho, se redistribuindo para outras entidades agrárias e, como tal, “se atravessaram no caminho dos Serviços Florestais, nomeadamente o IFADAP” (MENDES, 2007).

Três estratégias se perfilam, nos últimos anos, no desenho das políticas florestais. A primeira das quais, como consequência do tradicional intervencionismo do Estado, é a que Mendes designa por: “*municipalização da gestão florestal*”.

Aqui, o fundamento reside na ideia de que as autarquias com competências na área da protecção civil, como agente de liderança da protecção e gestão florestal, estarão habilitadas para o desenvolvimento das políticas florestais.

A segunda é a “*financeirização da gestão florestal*”, esta estratégia funda-se no mesmo princípio de crise do sector. Os problemas que enfrenta devem-se à estrutura da propriedade florestal e que só é possível superá-los substituindo os proprietários que actualmente existem, por outras entidades dotadas de dimensão e “capacidade empresarial”, mais precisamente os “fundos de investimento imobiliário florestal”.

A terceira é a da “*gestão florestal associativa*”, que radica o seu fundamento no diagnóstico de que “a propriedade florestal privada está em crise, mas não se aceita que os proprietários privados tenham que ser substituídos por outros agentes públicos ou privados para fazer face a essa crise. Do que estes proprietários precisam é de formas de organização associativa para reduzirem os custos de gestão florestal e para ganharem poder negocial quer face a quem lhes

compra os produtos, quer face aos poderes públicos, no sentido de obterem destes os pagamentos que são devidos pelos serviços ambientais que a sua floresta produz e que o mercado não remunera” (MENDES, 2007).

Os resultados de tais estratégias parece-me que estão ainda por vir e carecerão certamente de uma análise cuidada.

Porém, só o futuro dirá qual das estratégias irá predominar, certo é que um mosaico de políticas que se complementem não é, “a priori”, sinal de insucesso. Com efeito, se olharmos a distribuição da propriedade florestal pelo país, podemos verificar uma grande fragmentação da mesma a norte do Tejo e norte do país, e a predominância da grande propriedade no Alentejo e sul do país, pelo que a abordagem dos problemas que uma e outra realidade no terreno exige são naturalmente diferentes.

Por outro lado, ainda, o despovoamento do interior, com reflexos evidentes como o abandono das propriedades e a própria sensibilidade e capacidade dos proprietários particulares de intervir e desenvolver soluções de gestão dos seus espaços são intuitivamente diferentes.

Por fim, a floresta terá de ter também características específicas, exigidas pela região, clima e qualidades do solo, e inevitavelmente soluções de gestão diferentes.

Os problemas de gestão que se colocam nas florestas a sul do Tejo não são os mesmos que se colocam a norte, quer quanto a dimensão dos espaços, com um perfil de latifúndio, quer quanto a natureza do coberto arbóreo, com predominância do montado de azinho e sobro. Enquanto que a norte, com uma propriedade mais fragmentada, com um perfil de pequena propriedade e a predominância dos pinhais, nomeadamente do pinheiro bravo, revela um quadro diferente de exigências para a gestão e sua exploração, com outros recursos e conhecimentos.

Os anos que precederam a entrada de Portugal na CEE foram também anos marcados por tentativas de fomento da floresta privada, cujos resultados não foram animadores, sobretudo por terem sido poucos os instrumentos disponibilizados aos proprietários florestais.

Desde as campanhas de resinagem dos anos 30-40, à Lei 2069, de 1954, inserida no primeiro Plano de Fomento, o Plano de Fomento Suberícola de 1956, que pretendia entre outras medidas identificar as áreas não arborizadas

vocacionadas para o sobreiro e promover a subericultura, com planos de investigação e assistência técnica no terreno aos proprietários florestais, através das Brigadas de fiscalização da Junta Nacional da Cortiça e das Brigadas do sector de Protecção de Arvoredos dos Serviços Florestais.

Também na legislação do Regime Florestal, a instituição de um Fundo Especial dos serviços Florestais, por Decreto de 24 de Agosto de 1901, que não foi posto em prática, seguidamente com a criação do Fundo de Fomento Florestal e Aquícola, por Decreto nº 34.394, de 27/06/45, que substituiu aquele, visando um maior apoio aos proprietários através da entrega de sementes e plantas por parte dos Serviços florestais. Mais tarde foram introduzidas novas alterações ao tipo de apoio que o Fundo punha à disposição dos proprietários florestais, designadamente apoios financeiros, conforme os Decreto-Lei nº 45.443, de 16/12/63 e Decreto-Lei nº 45.795, de 6/07/64.

Após mais duas alterações legislativas, o Fundo deu lugar à Direcção-Geral das Florestas.

Os resultados destas acções, de entre 1965 e 1986, do Fundo, consistiram na arborização de 242 954 ha, sendo que 60 000 ha no âmbito do Projecto Florestal Português, financiado pelo Banco Mundial, entre 1981 e 1988, no fornecimento gratuito de 97 milhões de plantas e na criação de 60 000 ha de pastagens (VIEIRA, 1991).

O Projecto Florestal Português, desenvolvido entre os anos de 1981 a 1988, centrou-se no objectivo de política de arborização das áreas privadas, predominando aí o pinheiro e o eucalipto, o que não será estranho a procura por essas espécies por parte da indústria.

Segundo Mendes (2007), este projecto foi revelador das limitações das políticas públicas nacionais, no que diz respeito à intervenção do Estado nas propriedades privadas florestais.

O projecto teve a parceria da Portucel, que juntamente com os Serviços Florestais, obtiveram resultados díspares, ficando este último muito aquém dos objectivos fixados.

Com efeito, aos serviços florestais estavam fixados uma área de 90 000 ha para arborizar (entre baldios e privados) e foram executados 71 908 ha, e à Portucel estavam fixados 60 000 ha, que foram integralmente realizados (MENDES, 2007).

Tabela 4 – Objectivos e resultados do Projecto Florestal Português

	Objectivos	Resultados
Horizonte temporal	1980/85	1981/88
Arborização	150.000	131.908
1. Pelos Serviços Florestais		
• Área total	90.000	71.908
• Resinosas	60.500	50.026
• Eucalipto	16.000	8.429
• Outras folhosas	13.500	7886
• Regeneração natural	-	5.586
2. Pela Portucel		
• Área total	60.000	60.000
• Resinosas	30.500	n.a.
• Eucalipto	29.500	n.a.
Criação de um serviço público de extensão Florestal	.	Nenhuma execução
Crédito para a criação de cooperativas florestais	.	Nenhuma execução

Fonte: MENDES, 2007.

O que ficou constatado foi o fracasso da constituição de um serviço público de extensão florestal e o fomento do associativismo que não mereceram qualquer atenção.

Na sequência do Projecto Florestal Português surge o PAF – Programa de Acção Florestal, aprovado em 1986 e executado no período de 1987 a 1995, financiado pelos fundos estruturais europeus, a política florestal portuguesa dá um salto na direcção do incentivo da floresta privada, reservando o Estado a um papel de regulador da actividade do sector.

Com efeito, a atribuição de subsídios aos proprietários florestais baseava-se em critérios de elegibilidade e na capacidade que tinham de executar os projectos em que seriam apoiados.

As verbas existentes para a realização do Plano previam a extensão de um serviço público florestal, todavia não foram utilizadas para esse fim e as razões se desconhecem. A consequência disso traduziu-se num desequilíbrio distributivo dos incentivos, privilegiando-se os grandes proprietários em detrimento dos pequenos.

Acentuaram-se muito as distâncias entre o norte, centro e o sul do país que foi mais beneficiado com essas verbas, e assim o sobreiro e outras espécies da região foram mais beneficiadas do que o pinheiro-bravo do Centro e Norte.

Tabela 5 – Distribuição regional das áreas arborizadas e beneficiadas com financiamento do Projecto Florestal Português e do Programa de Acção Florestal

Regiões	PFP (arborização)		PAF					
			Arborização		Beneficiação		Total	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Norte	70.670	54,5	40.443	35,6	28.671	13,6	69.114	21,3
Centro	37.400	28,8	29.137	25,7	33.395	15,8	62.532	19,3
Lisboa & Vale do Tejo	9.773	7,5	13.137	11,6	43.823	20,8	56.960	17,6
Alentejo	10.455	8,1	13.861	12,2	88.395	41,9	102.256	31,5
Algarve	1451	1,1	16.984	15,0	16.720	7,9	33.704	10,4
Total	129.749	100,0	113.561	100,0	211.054	100,0	324.615	100,0

Fonte: MENDES, 2007.

Tabela 6 – Distribuição por espécies das áreas arborizadas e beneficiadas com financiamento do Projecto Florestal Português e do Programa da Acção Florestal

Espécies	PFP (arborização)		PAF					
			Arborização		Beneficiação		Total	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Pinheiro Bravo	65.083	49,9	46.938	41,3	63.180	29,9	110.118	33,9
Eucalipto	37.929	28,8	10.375	9,1	5.107	2,4	15.482	4,8
Sobreiro	1.809	1,4	22.307	19,6	94.534	44,8	116.841	36,0
Outras	27.087	20,5	33.941	29,9	48.233	22,9	82.174	25,3
Total	131.908	100,0	113.561	100,0	211.054	100,0	324.615	100,0

Fonte: MENDES, 2007.

Dessa dinâmica, de políticas de incentivos financeiros, propiciadas pelos fundos comunitários europeus, do risco de incêndios florestais cada vez mais presentes na realidade do cotidiano dos proprietários florestais e da tomada de consciência destes para a necessidade de se unirem por forma associativa e obterem ganhos económicos mais vantajosos e por último a possibilidade de financiamentos de organizações de produtores agrários, emergiram, sobretudo no norte e centro do país cada vez mais associações de produtores florestais (REGO, 2001).

Tabela 7 – Número de organizações de produtores florestais de âmbito local ou regional, por anos e por regiões.

Anos	Regiões							Total
	Entre-Douro-e-Minho	Trás-os-Montes	Beira Litoral	Beira Interior	Ribatejo e Oeste	Alentejo	Algarve	
1977	1	1	9	1	4	3	0	19
1998	12	6	13	14	8	6	6	65
1999	13	40	15	20	10	4	6	108
2000	15	40	19	24	10	6	6	120
2002	21	25	28	28	11	8	6	127
2004	21	24	28	33	12	9	6	133

Fonte: MENDES, 2007.

O perfil dos proprietários privados que aderiram ao movimento associativo, está longe de ser o pequeno proprietário, mas sim o proprietário de áreas de média dimensão (REGO, 2001).

Proprietários que não sendo pequenos, todavia não possuem dimensão suficiente para se auto financiarem e, por outro lado, o acesso a serviços disponibilizados pelas organizações de produtores tem sido um dos fundamentos para o seu financiamento público.

Porém, existem problemas no seu financiamento relacionados, desde logo com uma profusão de sistemas de incentivos, com inerentes custos de candidatura para as associações; inexistência de uma auditoria independente para o desempenho das organizações, os critérios de elegibilidade ficam sujeitos a especificações de acções a realizar, o que limita a liberdade de decisão das organizações e por último, a ineficiência nos acessos ao financiamento público e na sua utilização ficam à mercê de oportunismos (REGO, 2001).

Para corroborar esta afirmação, o autor aponta como indício a considerar o excessivo número de organizações de produtores florestais que existem actualmente, que para terem uma escala eficiente, o seu número deveria ser inferior à metade (REGO, 2001).

Ora, paradigma do financiamento público para a iniciativa privada, nomeadamente a partir de meados dos anos 80, têm sido os chamados fundos estruturais, que em diversos domínios ou sectores da economia nacional deram origem a notícias nos meios de comunicação de desvios ou má utilização das verbas comunitárias. Não quer isso dizer, em nosso entender, que inevitavelmente iria acontecer também no sector florestal.

De facto, o que nos revela a situação acima exposta é, por um lado, uma deficiente estruturação dos processos de financiamento, com o excesso de sistemas de incentivos e mecanismos processuais de acesso, que obviamente dificultam a acessibilidade aos financiamentos e, mais preocupante, o número elevado de organizações que não tendo escala suficiente para serem eficientes, todavia existem e competem por esses financiamentos. Parece-nos, pois, que nesse contexto, o sucesso dessas políticas está na correcção desses mecanismos apontados, e por essa via a montante de todo o processo.

Mas será assim?

Não estarão certos aqueles que criticam a excessiva dependência dos proprietários particulares dos subsídios do Estado? Sobretudo veiculados na imprensa por diversos quadrantes políticos partidários?

A natureza complexa do sector florestal não se compadece com respostas simplistas e, a nosso ver, a ponderação de todos os mecanismos de incentivos existentes, carecerão sobretudo de uma avaliação de médio longo prazo, absolutamente necessário para se poder tirar conclusões definitivas, e isso ainda independentemente dos ajustes pontuais que de momento se possam fazer.

2.5 Da política da municipalização da gestão da floresta pública

O papel das autarquias na implementação de políticas nacionais parece mais evidente nos últimos anos, sobretudo se olharmos ao crescendo de competências transferidas do poder central para as autarquias e de meios financeiros colocados à disposição das mesmas.

É, disso, exemplo o CNEFF – Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais instituída com a finalidade de coordenar em nível nacional e o financiamento de acções de prevenção e detecção de fogos florestais.

Por sua vez, a criação das CEFF – Comissões Especializadas de Fogos Florestais, de nível municipal, com representatividade dos sectores florestais locais (organizações de produtores, forças de segurança, bombeiros) sob a direcção do Presidente da Câmara.

A Lei nº 14/2004, de 8 de Maio criou as chamadas Comissões Municipais

de Defesa da Florestal e extinguiu as Comissões Especializadas de Fogos Florestais distritais e as Comissões Especializadas de Fogos Florestais municipais, previstas pelo DL.327/80, de 26 de Agosto e Lei 10/81, de 10 de Julho.

O que resulta desse quadro normativo é a dependência da implementação de políticas florestais nacionais a uma articulação estreita com as autarquias, nomeadamente no que toca à protecção das florestas contra os incêndios, daí surgindo inúmeros condicionamentos legais.

As atribuições legais das autarquias, previstas no artigo 4º da Lei 14/2004, instituem, de facto, os Municípios em agentes privilegiados da implementação da política florestal na sua área de jurisdição, e pela importância que se revestem citam-se:

(...)

"Artigo 4º

1- São atribuições das Comissões:

A) Articular a actuação dos organismos com competências em matéria de incêndios florestais, no âmbito da sua área geográfica;

B) Elaborar um plano de defesa da floresta que defina as medidas necessárias para o efeito e que inclua a previsão e planeamento integrado das intervenções das diferentes entidades perante a ocorrência de incêndios, em consonância com o Plano Nacional de Prevenção e Protecção da Floresta contra Incêndios (PNPPFCI) e com o respectivo plano regional de ordenamento florestal;

C) Propor à Agência para a prevenção de Incêndios Florestais, doravante designada por Agência, de acordo com o estabelecido nos planos referidos na alínea b) os projectos de investimento de prevenção e protecção da floresta contra incêndios, e levar a cabo a sua execução;

D) Desenvolver acções de sensibilização da população, de acordo com o definido no PNPPFCI;

E) Promover a criação de grupos de autodefesa dos aglomerados populacionais integrados ou adjacentes a áreas florestais, sensibilizando para tal a sociedade civil e dotá-los de meios de intervenção, salvaguardando a formação do pessoal afecto a esta missão, para que possa actuar em condições de segurança;

F) Executar, com o apoio da Agência, a elaboração de cartografia de infra-estruturas florestais, delimitação de zonas de risco de incêndio e de áreas de abandono;

G) Proceder à sinalização das infra-estruturas florestais de prevenção e protecção da floresta contra incêndios, para uma utilização mais rápida e eficaz por parte dos meios de combate;

H) Identificar e propor as áreas florestais a sujeitar a sinalização, com vista ao condicionamento do acesso, circulação e permanência;

J) Colaborar na divulgação de avisos às populações, no âmbito do sistema nacional de divulgação pública do Índice de risco de incêndio;

K) Aprovar os planos de fogo controlado que lhe forem apresentados pelas entidades proponentes, no âmbito do previsto Regulamento do Fogo Controlado;

L) Em matéria de incêndios florestais assegurar em situação de acidente grave, catástrofe ou calamidade, o apoio técnico ao respectivo centro municipal de operações de emergência e protecção civil (CMOPEC).

2- O plano de defesa da floresta referido na alínea b) do número anterior é prioritário para as áreas geográficas inseridas nos núcleos críticos referidos no nº 3 do artigo seguinte."

Outro passo importante nessa estratégia deu-se com a Resolução do Conselho de Ministros nº 178/2003 de 17-11-03, que institui a designada “Reforma Estrutural do Sector Florestal”, com a qual foram determinadas medidas de:

- Financiamento aos Municípios por parte do Fundo Florestal Permanente, para projectos de defesa contra fogos florestais;
- Constituição de brigadas de sapadores florestais;
- Elaboração de legislação reguladora das queimadas, competindo às Câmaras Municipais a sua implementação e fiscalização
- Criação no âmbito municipal de Gabinetes Técnicos Florestais.

Estas medidas, sem dúvida importantes, na medida em que criam um elo de proximidade da administração autárquica com as dos proprietários florestais, em virtude da proximidade física, escapam quanto a nós ao cerne do problema central, que é o redimensionamento da propriedade florestal e, por outro, a delimitação do conteúdo/limites do direito de propriedade privada da floresta.

A meu ver, a base de uma política florestal duradoira e coerente tem de ser de “longo curso”, isto é, uma política que responda às exigências prementes da gestão florestal, e esta passa sem dúvida alguma pelo repensar da definição da titularidade da propriedade da floresta – subtraindo-a à livre disposição de seus proprietários actuais - e que revista um carácter de permanência, de constante diálogo com a realidade ambiental da floresta nacional, vejamos pois, qual o caminho traçado recentemente e as mais valias que pode trazer.

2.6 Das Zonas de Intervenção Florestal

Uma das políticas mais recentes no que toca a gestão das florestas veio a ser introduzida pelo DL 127/2005 de 5/8 que criou as designadas zonas de intervenção florestal, conhecidas pelas iniciais ZIF. Tais zonas de intervenção obedecem, na sua constituição e extinção, a um conjunto de procedimentos a que se submetem os seus impulsionadores.

Com efeito, tendo por base uma iniciativa voluntária, as ZIFs constituem-se por iniciativa de proprietários florestais que representam o núcleo fundador, desde que constituam maioritariamente propriedades florestais, com uma área contínua (de

florestas) ou contígua de pelo menos 10% da área proposta para a ZIF. Podem também, por outro lado, serem propostas pelas entidades públicas. Como se pode ver desse primeiro requisito, o carácter voluntário, o que se pretende é o fomento do associativismo – tendo por base uma participação livre dos proprietários florestais – e com isso a criação de áreas de florestas com uma dimensão muito superior ao dos seus proprietários individuais.

Mas, vejamos em pormenor o seu processo constitutivo:

- Para a consulta prévia o núcleo fundador fará a divulgação da sua intenção através de, pelo menos uma reunião, promovida e publicitada pelo próprio, com a antecedência mínima de 15 dias, por editais e anúncios num jornal de expansão nacional, bem como na página da Internet da DGRF, Direcção-Geral dos Recursos Florestais;

- A publicitação deverá incluir a carta com a delimitação territorial proposta para a ZIF, por referência a carta militar na escala de 1:25000;

- A reunião é realizada em localidades sede da freguesia ou do concelho da área abrangida pela ZIF;

- Compete ao núcleo fundador registar em acta a identificação e opinião de cada participante;

- Na reunião está presente um representante da DGRF, responsável pela validação da acta.

Numa fase posterior, de consulta pública:

- No prazo de 45 dias, são publicitados, a listagem dos proprietários que concordaram em integrar a ZIF, a indicação da entidade gestora, a delimitação territorial e localização da sede, o cadastro geométrico ou simplificado dos prédios abrangidos, ou na sua falta, o inventário da estrutura da propriedade, o projecto de regulamento interno e a acta da reunião realizada no âmbito da consulta prévia, validada pelo representante da DGRF.

- A publicitação dura 30 dias, através de anúncios na página da Internet da DGRF e das câmaras municipais abrangidas pela ZIF, bem como através de editais a fixar nas sedes das juntas de freguesia, encontrando-se disponíveis para consulta, nomeadamente nos núcleos florestais da DGRF e nas respectivas câmaras municipais da área da localização da ZIF.

- Nos locais de consulta pública recebem os pedidos de esclarecimentos e as sugestões efectuadas e remetem-nos ao núcleo fundador.

Alguns exemplos em curso:

ZIF 123/07 - ALENQUER, AZAMBUJA E CADAVAL

Nos termos do disposto no n.º 1 do art. 7º do Decreto-Lei n.º 127/2005, de 05 de Agosto, anuncia-se a realização da reunião da Consulta Prévia para a constituição da ZIF identificada.

Os elementos facultados são da inteira responsabilidade do Núcleo Fundador, o qual declarou ter cumprido os requisitos descritos nos n.ºs 1, 2 e 3 do art. 5º do Decreto-Lei mencionado, e que os seus prédios rústicos são maioritariamente constituídos por espaços florestais, apresentando uma área territorial contínua e/ou contígua de pelo menos 10% da área proposta para a respectiva ZIF (DGRF, 2008).

ZIF 091/07 - SENHORA DO SOCORRO

Nos termos do n.º 1 do art. 8º do Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de Agosto, publicita-se a fase de Consulta Pública por um prazo de 30 dias da ZIF identificada, podendo os elementos obrigatórios de publicitação serem consultados nos locais indicados no respectivo anúncio.

Os elementos facultados são da inteira responsabilidade do Núcleo Fundador (DGRF, 2008).

Na fase da audiência final:

- Terminado o período de consulta pública, realiza-se uma reunião promovida pelo núcleo fundador e publicitada, com a antecedência mínima de 15 dias, por editais e anúncio num jornal de expansão nacional e na página da Internet da DGRF, na qual são apresentados e explicados os elementos referidos no nº1 do artigo anterior.
- O núcleo fundador procede à análise e resposta dos esclarecimentos solicitados e das sugestões efectuadas durante o período de consulta pública registando em acta a identidade e opinião de cada participante.
- A reunião é realizada em localidades sede da freguesia ou concelho da área geográfica abrangida pela ZIF, com a presença de um representante da DGRF,

que valida a acta.

Outro exemplo:

ZIF 039/06 - MOURA - ALVA

Nos termos do disposto no n.º 1 do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 127/2005, de 05 de Agosto, anuncia-se a realização da reunião de Audiência Final, para a constituição da ZIF identificada.

Os elementos facultados são da inteira responsabilidade do respectivo Núcleo Fundador (DGRF, 2008).

Findo todo o processo de discussão pública, o núcleo fundador – constituído por um número mínimo de 30 proprietários, detentores de pelo menos metade da área proposta para a ZIF – dirige um requerimento ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, solicitando a criação da ZIF e juntando todos os elementos exigidos: lista dos proprietários que anuíram integrar a ZIF; entidade gestora; carta com a delimitação da área territorial da ZIF e localização administrativa; cadastro predial geométrico ou simplificado dos prédios abrangidos ou, na falta daquele, inventário da estrutura da propriedade na escala adequada a sua identificação; projecto de regulamento interno; acta da reunião realizada no âmbito da consulta prévia, validada pelo representante da DGRF. Elementos que deverão trazer as correcções resultantes do processo de consulta pública, bem como a acta da reunião realizada no âmbito da audiência final, validada pelo representante da DGRF.

Na extinção das ZIFs:

Tal como na sua constituição, o processo de funcionamento e de extinção por regra obedece ao mesmo padrão, vejamos.

Quanto ao funcionamento interno:

- As ZIFs regem-se por um regulamento interno aprovado em assembleia-geral de aderentes;
- O regulamento interno define os objectivos específicos da ZIF, estabelece os deveres e direitos dos proprietários e produtores florestais aderentes e as respectivas regras de funcionamento.
- Quanto a aprovação dos planos de gestão da floresta, estes

consideram-se validados se aceites pela maioria dos proprietários e produtores florestais aderentes da ZIF e que detenham em conjunto pelo menos metade da superfície dos espaços florestais àquela pertencentes.

Quanto a sua extinção:

- Por iniciativa dos proprietários e produtores florestais, representando, no mínimo, 50% dos proprietários e produtores aderentes e detentores de metade da área da ZIF, estas podem extinguir-se;
- Os proprietários e produtores florestais que, por sua vez, desejem sair, podem fazê-lo após a aprovação de um plano de gestão florestal pela DGRF.

Da participação pública.

Pelo exposto supra é manifesto o propósito do legislador em procurar co-responsabilizar a comunidade dos proprietários e produtores florestais na implementação da política florestal nacional, desde logo deixando aqueles a livre decisão de aderir ou não a um projecto associativo que visa o redimensionamento das explorações florestais. Mas, e também, é de notar que todo o procedimento de constituição das ZIFs é iniciativa privilegiada dos proprietários e produtores florestais – embora as entidades públicas possam propor a sua constituição -, sem os quais a reestruturação da propriedade privada da floresta portuguesa não será possível.

De notar que o regime jurídico privilegia sempre duas fases de discussão, nas quais os esclarecimentos são registados pelo núcleo fundador e, subsequentemente, corrigidas eventuais soluções apresentadas, o projecto de regulamento, os objectivos primários, as responsabilidades assumidas, e todo um leque mais vasto de interesses para a constituição da ZIF.

A adesão dos privados na prossecução de uma política pública e estratégica para o país, é singular também no sentido em que não se trata de uma reforma que seja imposta de cima sem discussão e sem o consentimento livre dos particulares, os interessados discutem-nas e aderem se o desejarem.

Internamente o funcionamento das ZIFs, nomeadamente quanto a aprovação dos planos de gestão, prossegue uma política de diálogo e tomadas de decisão representativas do interesse da maioria dos proprietários aderentes e que detenham em conjunto 50% dos espaços florestais. Isto é, os planos de gestão da floresta, embora tendo que obedecer aos planos de ordenamento da floresta, sejam nacionais ou municipais, deverão ser sempre validados pelos proprietários das ZIFs, não são impostos de fora para dentro, na validação interna pela ZIF encontramos a

interface com a política florestal prosseguida pelo Estado.

Outrossim, a liberdade de permanecer associado à ZIF é garantida por lei, submetendo-se o proprietário dissidente a um plano de gestão florestal para a sua exploração, préviamente aprovado pela DGRF.

A metodologia seguida no regime de constituição das ZIFs parece procurar sempre o consenso – reunião, publicação, liberdade de decisão e aprovação de planos, liberdade de sair, de extinguir – e, desse modo, atingindo consensos.

Outros privilégios prevêem o regime jurídico como o direito de preferência na aquisição da propriedade encravada pelos aderentes da ZIF, o direito a um prémio de gestão e algumas isenções de taxas e emolumentos devidos pela constituição.

A novidade da legislação, relativa ao regime da constituição das zonas de intervenção florestal, o breve tempo decorrido entre a sua entrada em vigor, no verão de 2005, e as experiências constitutivas que entretanto se verificaram ainda não permite fazer um balanço seguro do sucesso ou insucesso do processo de alteração estrutural perseguido, como também dos benefícios ambientais e económicos esperados.

Todavia, e no que toca a questão da metodologia da implementação da política florestal, as experiências em curso, embora já significativas, permitem esperar resultados a curto prazo que estabeleçam um paradigma na estratégia delineada para a floresta.

Não se deve esquecer, por exemplo, que uma das dificuldades para a implementação da certificação florestal em Portugal resulta da excessiva fragmentação da propriedade, como resulta claramente do estudo de algumas empresas de celulose sobre o assunto (RELATÓRIO, 2005), que manifestam a sua preocupação, sublinhando-se a seriedade do problema.

Tabela 8 – Distribuição da área florestal em Portugal continental por tipos de proprietários

Tipos de Proprietários	1928		1959		1974/82		1995	
	Área	%	Área	%	Área	%	Área	%
Estado	53.662	2,3	58.000	2,0	78.000	2,6	40.000	1,2
Baldios	55.954	2,4	145.000	5,0	380.000	12,4	180.000	5,4
Proprietários privados	2.221.824	95,3	2.697.000	93,0	2.598.000	85,0	3.129.000	93,4
Total	2.331.400	100,0	2.900.000	100,0	3.056.000	100,0	3.349.000	100,0

Fonte: MENDES, 2007.

A leitura do quadro acima permite ter uma noção do perfil esmagador da presença dos privados na floresta nacional, detida em mais de 90% da área florestal do país. Tais números permitem concluir que nenhuma política florestal poderá obter sucesso se não contar com os privados, constituindo essa realidade – a propriedade privada – o centro da definição das políticas para a floresta. Se aliarmos a esses dados a excessiva fragmentação da propriedade, em número de proprietários e de dimensão reduzida, temos o problema identificado e compreenderemos a importância de uma política de fomento do associativismo florestal, tal como procurada pela introdução das zonas de intervenção florestal.

Tendo, pois, por base esta realidade social, a política florestal nacional, sobretudo depois do mencionado DL 127/2005, parece convergir para a solução do problema, nesse sentido podemos identificar uma vantagem do novo regime das ZIFs, a da procura de uma nova dimensão da propriedade florestal que permita uma gestão sustentável da exploração, pela dupla via dos benefícios ambientais e da eficiência económica, embora exista ainda um longo caminho a percorrer até conseguir o equilíbrio desejado.

Tal desiderato político merece o aplauso da comunidade nacional, pois representa uma abordagem séria para um problema sério e não menos importante para a economia nacional e para o ambiente em geral. As questões dos incêndios de verão, o sequestro do CO₂, a protecção das nascentes de água, a erosão dos solos, etc., estão estreitamente ligados ao modo como gerimos as florestas, a maneira como manejas a floresta.

Por outro lado, ao procurar envolver directamente as partes interessadas sem exigências de adesão, mas criando um novo mecanismo de associação, de raiz voluntária e gestão plena de acordo com planos de gestão globais discutidos e aceites pelos interessados, origina uma dinâmica que se pretende democrática e

libertadora de tensões políticas e sociais.

Outrossim, a complexidade do problema, e.g. o abandono do campo com a rápida migração para as cidades, o envelhecimento das populações que resistem no campo, o desnorte registral da propriedade rural um pouco por todo o país, constituem a nosso ver, obstáculos “naturais” a vencer por essa dinâmica de constituição das ZIFs.

Porém, importa ressaltar que esse avanço na solução de um dos aspectos da problemática da gestão florestal - qual seja, o da excessiva fragmentação da propriedade florestal e, conseqüentemente, insuficiente dimensão - com a criação de espaços florestais mais bem dimensionados, com áreas maiores e submetidas a um plano comum de exploração, ainda não se apresenta como uma solução definitiva para o concreto problema de saber o que fazer com aqueles proprietários não aderentes, ou desconhecidos, vizinhos das ZIFs e com projectos próprios de exploração e uso da sua propriedade. Como fica por definir, o que fazer com os baldios confinantes com as ZIFs, se deverão ser abrangidos pelos planos de gestão florestal destas ou não. E também, não responde ainda à questão de saber qual o direito que deverá prevalecer em caso de colisão com um interesse ambiental, o direito ao ambiente e a sua preservação.

Uma última nota, a esse respeito, trata-se de um processo voluntário e que necessariamente não implicará uma adesão a 100% dos proprietários florestais, pelo que se pode perguntar o que fazer quanto àqueles, não aderentes, e que sequer confinam com as ZIFs? Para nós, a solução terá de ser adequada para a totalidade da floresta, isto é, não se pode encarar a floresta como um bem o valor divisível, que se pode dissociar entre as suas diferentes parcelas, correspondendo a diferentes políticas de gestão. O que se procura é uma solução para um problema que atinge a totalidade da floresta, e não a parcelas ou fragmentos da mesma.

Como podemos ver, o que se passou na floresta ao longo dos últimos séculos, como traço mais marcante, foi sem dúvida: a) o seu crescimento - a mancha florestal passou de 1 240 000 ha, em 1867, para 3 349 300 ha, em 1995; b) o resultado foi a criação de um nicho histórico da economia nacional no sector da cortiça, da celulose; c) outra constatação reporta-nos à interacção entre três vectores fundamentais a saber: a titularidade da propriedade, as tentativas de implementação de políticas de florestação e a definição de políticas públicas para a floresta; d) as convulsões políticas culminaram no enfraquecimento do Estado e daí

um factor acrescido de perturbação para a definição de orientações estáveis para a gestão das áreas florestais; e) a mudança da titularidade da propriedade, permitiu fomentar a actividade empresarial com o consequente aumento da florestação; f) a titularidade da propriedade da floresta apenas mudou de mãos, a sua dimensão não foi alterada, e o *modus operandi* continuou a ser o mesmo; g) com o Regime Florestal, introduz-se um instrumento de “comando e controlo” da administração pública na gestão pública e privada; h) nos baldios, as políticas públicas tiveram mais sucesso, todavia, nos anos setenta do séc. XX, uma nova legislação introduziu um factor de perturbação ao considerá-los fora do comércio jurídico, considerando-os como bens insusceptíveis de alienação; i) com a adesão de Portugal à CEE, em meados dos anos 80, o país recebeu os fundos financeiros estruturais que vieram dar um contributo para a mudança e este corte com o passado é revelado pelos inúmeros programas como O Programa de Acção Florestal; j) na definição de políticas florestais três perspectivas se revelam nos últimos anos: 1 – *municipalização da gestão florestal* - tornando as autarquias agentes da gestão florestal, 2 – *financeirização da gestão florestal* - os proprietários devem ser substituídos por entidades gestoras dos *fundos de investimentos imobiliário florestal*; 3 – *gestão florestal associativa* - a melhor solução está no associativismo dos proprietários; k) a introdução do DL 127/2005, criou as chamadas Zonas de Intervenção Florestal, cujo contributo para o redimensionamento da propriedade florestal revela-se muito positivo, suscitando uma significativa adesão, embora o seu carácter voluntário (e, por isso, susceptível de não aplicação a totalidade dos espaços florestais) permita esperar uma solução/resultado que não se estenderá a todo o espaço florestal.

Não se pode, todavia, esquecer que a gestão da floresta não se consegue unicamente com a definição, ou aclaração do direito de propriedade da mesma – central em toda a problemática da gestão e da definição de políticas para a floresta – é preciso escolher sistemas de gestão adequados, tendo em conta a dimensão das propriedades e sua titularidade. É disso que trataremos a seguir.

3 DOS SISTEMAS DE GESTÃO DAS FLORESTAS: A CERTIFICAÇÃO FLORESTAL

Muitas perguntas e dúvidas afloram quando nos debruçamos detidamente sobre a certificação florestal enquanto instrumento de gestão, por ser do conhecimento de uma parcela ínfima, ainda, da sociedade, nomeadamente dos interessados directos – os proprietários florestais.

Abordaremos aqui esse instrumento de gestão florestal, a certificação florestal, que está consagrado na nossa política florestal, como um dos objectivos a concretizar pelas explorações florestais. Para isso, é importante a breve exposição que se segue, cujo objectivo será tão só dar a conhecer os traços fundamentais do processo e os parâmetros em que se baseia para a obtenção da certificação.

3.1 Da certificação florestal

A Certificação de florestas, enquanto instrumento de gestão das florestas, é algo relativamente novo em Portugal, e pouco conhecida das pessoas, sobretudo dos principais interessados – os proprietários florestais. Mas é, por excelência, um instrumento único de gestão do ambiente, por se revelar singular na sua aplicação e atingir objectivos mais amplos do que outros instrumentos existentes, quer quanto ao sequestro do CO₂, quer quanto a preservação da biodiversidade, da integração das populações humanas com a floresta, da protecção das fontes de água – nascentes, concretamente.

No âmbito das políticas sectoriais para o ambiente, a gestão e conservação das florestas assume uma posição estratégica em nível internacional e nacional, quer pela potencialidade reconhecida, para o sequestro do carbono, preservação da biodiversidade, protecção sobre as fontes de água, cursos, fauna e paisagem.

Ora, em nível nacional, a política florestal encontra-se definida na Lei de Bases da Política Florestal, Lei 33/96, de 17 de Agosto, aí se traça o rumo a seguir no que diz respeito às responsabilidades do Estado quanto às florestas, ou seja, a

dinamização da constituição de explorações florestais bem dimensionadas, que permita ganhos de eficiência na sua gestão, através de incentivos ao agrupamento de explorações, ao emparcelamento de propriedades e à desincentivação do seu fraccionamento.

Com efeito, resulta claramente de entre outras opções para a política nacional para as florestas, conforme Resolução do Conselho de Ministros 114/2006 de 15 de Setembro, que aprova a Estratégia Nacional para as Florestas, a escolha do instrumento da certificação florestal como um dos meios adequados à prossecução dos objectivos da política nacional.

Importa portanto definirmos o que se entende por certificação florestal.

A Certificação Florestal, o que é?

A certificação é sobretudo, “ab origine”, um processo autoregulador, processo da iniciativa de diversos agentes – produtores florestais, individuais ou não; associação de produtores ou proprietários florestais; indústrias de celulose e suas congéneres, ligadas aos produtos das florestas – que busca garantir aos consumidores e em geral à sociedade, pela aposição de um selo ou rótulo, de certificação, que o produto florestal tem origem em procedimentos adequados de manejo, tendo sempre em consideração uma preocupação com o ambiente, com a questão social e económica, relacionadas ao processo.

Diferenciando-se da certificação da série ISO, que só certifica os processos industriais.

Por duas vias se realiza a certificação florestal.

A) a primeira diz respeito ao modo como se extrai da floresta os produtos que se pretende, madeira, resinas, frutos etc, falamos então do manejo florestal, que se socorre dos melhores conhecimentos científicos e técnicos ambientais e de engenharia, por forma a não lesar e conservar a floresta, restringindo ao mínimo possível a intervenção no meio ambiente, concretamente com infra-estruturas viárias, cortes desnecessários, etc. E, ao mesmo tempo, observando o rigoroso cumprimento da legislação laboral, a formação técnica dos trabalhadores e a segurança dos mesmos. Sem por em causa os aspectos tradicionais das populações locais.

B) a segunda, diz respeito aos procedimentos tidos a “jusante” daquele, i.é., ao conjunto de procedimentos, transformação e comercialização, dos produtos da floresta, desde o manejo propriamente dito passando pela transformação e sua

comercialização até ao consumidor. O que se certifica aqui é garantia de que todos os passos dados foram controlados segundo os princípios e regras definidos previamente e que os produtos são provenientes de florestas certificadas. A monitorização da cadeia de custódia é feita por entidades independentes, que certifica o que é designado por CdR, Certificação da Cadeia de Responsabilidade.

3.2 Os principais sistemas de certificação

Não cabe aqui, nesta pequena abordagem sobre o tema da certificação florestal, falar de todos os sistemas de certificação existentes, pelo que se enunciam apenas, e me centrarei mais detalhadamente sobre o FSC – Forest Stewardship Council, a par do PEFC – Pan Earth Forest Certification, cujo sistema de certificação tem grande adesão na Europa.

Com efeito, os sistemas de certificação florestal conhecidos são:

- Canadian Standard Association (CSA) – Canadá;
- Sustainable Forestry Initiative (SFI) – EUA;
- American Tree Farm System (ATFS) - EUA;
- Pan Earth Forest Certification (PEFC);
- Forest Stewardship Council (FSC).

3.2.1 O sistema FSC

O FSC – Forest Stewardship Council – é uma organização não governamental, estruturada em três câmaras, uma ambiental, outra social e outra económica, representativas de diferentes grupos de interessados.

A sua constituição dá-se no ano de 1993, em Toronto, no Canadá.

As iniciais FSC identifica produtos florestais, provenientes de florestas, cujo manejo foi certificado pelo cumprimento das regras estabelecidas pela organização. Regras que foram discutidas e aprovadas por um fórum internacional de discussão, representativo de todos os sectores supra mencionados.

O FSC credencia outras entidades, certificadoras, que emitem os certificados com aval e a marca do FSC.

Embora os princípios e critérios sejam estabelecidos internacionalmente, e para valer para todos, está previsto uma adaptação das regras segundo a específica condição de cada país ou região do globo, o que justifica uma regulamentação mais de acordo com as realidades locais.

São dez os princípios e cinquenta e seis critérios do FSC, os critérios são decorrência dos primeiros e muito importantes para a sua compreensão, por delimitarem exaustivamente o seu alcance e constituem o núcleo do sistema de certificação, ou seja, a superestrutura sobre a qual se sustenta toda a credibilidade do processo de certificação. O mesmo é dizer que sem percebermos os princípios informadores, no sentido lato de comunicar, e enformador no sentido de delimitador do alcance e do reconhecimento da sua importância, não chegamos a aceitar o sistema, porque só aceitamos aquilo em que acreditamos. Factor importante, a confiança no sistema constitui um elemento decisivo em todo o procedimento, quer a montante, ou seja, para as entidades certificadas e certificadoras, quer a jusante, para o mercado de destino dos produtos da floresta.

A certificação como processo autoregulador implica um retorno do seu investimento para as entidades aderentes, o proprietário florestal, o industrial e as associações de produtores florestais, sem o qual falhará nos seus propósitos.

Nesse conspecto, o ponto central da nossa discussão, o da relação da gestão florestal e a propriedade da floresta, verificamos a exigência imediata do rigoroso cumprimento da legislação concernente, nacional e internacional, como também a transparência dos direitos de uso e posse da terra e recursos florestais. Assim, somos levados a reflectir demoradamente sobre se a realidade portuguesa hodierna quanto ao cadastro da propriedade privada florestal constitui ou não um obstáculo para a gestão e a certificação das explorações florestais.

O primeiro e segundo princípios focam os aspectos legais aplicáveis, não estando necessariamente isolados dos outros, aparecem em primeiro lugar na enunciação, o que só pode querer dizer o quanto são relevantes para todo o processo da certificação, dos quais depende o seu sucesso.

Se conjugarmos os aspectos supracitados com os critérios que os desenvolvem, vemos que o respeito de todas as leis, nacionais, locais e requisitos administrativos, são exigências imediatas, e não perceptíveis em toda a sua abrangência no enunciado dos princípios, que falam em “legislação aplicável”, “posse”, “direitos de uso” “definidos e documentados”, indo mais longe no seu

desenvolvimento.

Com efeito, a minúcia dos critérios não é decipienda para a nossa compreensão do processo, como quando se especifica a necessidade de cumprimento dos acordos internacionais, o CITES (Convenção Internacional do Comércio da Fauna e Flora em Perigo de Extinção), o IITA (Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais) e a Organização Internacional do Trabalho OIT, ou, ainda, quando se evidencia que os direitos de posse e uso da terra tem de ser documentados, por exemplo, através de registos prediais, direitos consuetudinários e contratos de arrendamento. A realidade portuguesa demonstra, muitas vezes, que o problema da definição e transparência do direito de propriedade da floresta, bem como da sua documentação, através de registos prediais, é particularmente difícil de esclarecer, quer pela inexistência de transparência na definição, por exemplo, de quem são os baldios, ou da sua gestão quando confinantes com as ZIFs, ou da identificação dos proprietários de florestas, inequivocamente ao abandono.

Pelo que, a certificação de florestas em Portugal contende muitas vezes com uma questão prévia, a questão legal da propriedade da floresta e da sua documentação.

Por outro lado, a conflitualidade entre leis e regulamentos e os princípios e critérios do sistema de certificação deverão ser analisados caso a caso pelos intervenientes. Ora, nem sempre a leitura dos 10 princípios permite uma compreensão perfeita do que se pretende, o que impõe uma leitura dos critérios. Pode-se dizer que a simultaneidade de requisitos é total, e daí a sua importância.

O desenvolvimento dos princípios em causa permite percebermos em toda a sua extensão o contributo que pode trazer para a nossa discussão.

Por sua vez, ainda, as certificadoras credenciadas realizam, periodicamente, auditorias anuais e aleatórias, estas sem aviso prévio, nas unidades de manejo e linhas de produção certificadas. As certificadoras também são auditadas pelo FSC. Estes procedimentos garantem a lisura do processo de certificação.

Para uma empresa, proprietário rural ou comunidade se credenciar, em primeiro lugar deve verificar se a certificação realmente trará benefícios ao “requerente” e ao manejo florestal em si: se é exigida por seus clientes, se facilita o relacionamento com instituições financeiras, governo e sociedade e se tem condições de atender aos requisitos exigidos. O segundo passo é escolher uma das

certificadoras credenciadas pelo FSC e solicitar uma inspeção prévia. Uma equipa de especialistas de áreas como engenharia florestal, ecologia e sociologia, avalia cada detalhe do manejo florestal e dos aspectos sociais relacionados, mostra os problemas e o que precisa ser melhorado.

Além do resultado da inspeção dos especialistas, a instituição certificadora também faz uma consulta aos grupos interessados como os trabalhadores, as comunidades, os sindicatos, os vizinhos da área de floresta a ser certificada, as ONGs, universidades etc. O processo leva de seis meses a três anos, dependendo das condições de quem está a ser certificado. O certificado emitido vale por cinco anos, mas todos os anos é feito, pelo menos, uma inspeção. Todo o processo é pago pelo interessado.

Regularmente são feitas auditorias, para verificar o cumprimento das normas do FSC, seguindo procedimentos de recomendações ou outros que podem determinar, em última instância, a não renovação do certificado antes atribuído.

Por seu lado, as próprias entidades certificadoras são auditadas, para serem mantidas num máximo grau a transparência em todos os procedimentos.

3.2.2 O processo

Embora os esquemas processuais de certificação sejam iguais em todo o mundo, eles podem aqui ou acolá, em alguns pormenores variarem, sem no entanto divergirem entre si. Na ausência de uma entidade certificadora portuguesa, o esquema que a seguir se menciona é o da IMAFLORA, entidade certificadora do Brasil, membro da Rede SmartWood.

Assim, para a obtenção do Certificado FSC, a entidade (proprietário, associação, indústria, cooperativa, etc.) terá de passar por diversas fases, que a seguir se sumaria:

1. O *primeiro contacto*, ou seja, a proposta para certificação;
2. A entidade certificadora elabora uma proposta de avaliação das operações de manejo e um *contrato de prestação de serviço* junto à operação, onde se estabelecem as responsabilidades das partes. *Realização de um processo independente de certificação e confidencialidade das informações recebidas.*

Comunicação ao FSC do início do processo pela entidade certificadora.

3. Uma *consulta pública* e preparação da avaliação, de modo a permitir a participação da sociedade como parte interessada no processo de certificação florestal, permitindo assim a recolha de informações relevantes para o manejo florestal.

4. De seguida realiza-se uma *avaliação de campo*, com visitas às áreas florestais e aos escritórios da entidade requerente, para verificação da documentação atinentes e avaliação dos aspectos sociais, económicos e ambientais do manejo em acordo com os requisitos da certificação.

5. Na sequência é elaborado um *relatório inicial* para certificação, que apresenta até três classes de acções, designadas respectivamente por *pré-condições*, *condições* e *recomendações*, relacionadas com a certificação do manejo.

6. Após a verificação das pré-condições, se as houver, o certificador elabora um relatório recomendando a certificação, que é analisado pelo Conselho de Certificação da entidade certificadora, que toma a *decisão de certificação*. No caso afirmativo é elaborado um contrato de certificação por cinco anos. Contrato que permitirá a entidade requerente o uso do selo FSC naquele período.

7. Não termina aí o processo, pois o certificador elabora um *resumo* do processo destinado ao público que esteve envolvido no processo de consulta. Documento que deverá ser traduzido para um dos idiomas oficiais do FSC, espanhol ou inglês.

8. Todos os anos é feita uma operação de *monitoramento*, para verificação da manutenção ou não dos requisitos do FSC. Se for detectada qualquer anomalia/falhas no manejo é emitida uma acção correctiva designada por CAR (*corrected action requested*) para ser implementada num prazo determinado.

9. Findo o prazo dos cinco anos, a entidade terá de se submeter a um novo processo de avaliação. Todavia, em algumas circunstâncias, faz-se antes um processo de *avaliação preliminar*, para garantir que o processo de avaliação completo seja mais bem preparado.

Uma vez que as realidades económicas e políticas de país para país são muito díspares, e como o que se pretende é centrar-nos na realidade nacional, não se menciona aqui os custos relativos das operações de certificação, apenas se pode reportar a que os custos da operação, numa perspectiva de análise custo/benefício “lato senso” tem merecido a aprovação das entidades certificadas, quer no Brasil

quer em Portugal.

3.2.3 A Iniciativa Nacional (FSC) em Portugal

As iniciativas nacionais foram a metodologia seguida pelo FSC para descentralizar as suas actividades, compatibilizando-se às condições ecológicas e socio-económicas locais.

Os estatutos (FSC) prevêm três tipos de iniciativas nacionais, desde a *Pessoa de Contacto FSC*, *Grupo de Trabalho* e o *Escritório Nacional FSC*. Pressupõe-se que a evolução de um tipo para outro decorre de uma forma faseada, acompanhando o natural desenvolvimento do FSC no país.

As responsabilidades da iniciativa nacional podem ser agrupadas em três áreas:

- Ser o interlocutor local para os membros nacionais, entidades certificadoras e o FSC;
- Coordenar e desenvolver a norma nacional e outra documentação relacionada, assegurando uma maior participação local e uma maior adequação às condições nacionais;
- Ser a principal entidade coordenadora e promotora, em nível nacional, das actividades FSC, tais como, planos de comunicação, formação etc.

Presentemente, encontra-se em curso a candidatura à *Pessoa de Contacto FSC* para Portugal, prevendo-se que a mesma esteja concluída até ao final do ano de 2007.

O WWF, World Wide Fund for Nature, assumiu a responsabilidade de implementar a Iniciativa Nacional FSC. O Grupo de Trabalho FSC, cuja missão é o desenvolvimento da norma FSC nacional, foi lançado em 6 de Dezembro de 2006. Face ao contexto actual do sector florestal nacional e considerando estratégico a implementação efectiva do sistema FSC em Portugal, definiram-se os seguintes objectivos:

Acreditação de uma Pessoa de Contacto do FSC

- Acreditação do GT FSC;
- Duplicar a área florestal certificada pelo FSC até 2008;
- Duplicar o número de certificados de Cadeia de Responsabilidade;

- Aumento da capacidade nacional de Auditores em Certificação Florestal FSC;

- Acreditação da Norma FSC para Portugal;
- Realização de campanhas de comunicação;
- Aumento da disponibilidade de produtos FSC (quantidade e diversidade) no mercado nacional;

Aumentar o reconhecimento e procura de produtos FSC.

A acreditação de um elemento de contacto – a Pessoa de Contacto FSC – tem a sua importância para a implementação do sistema nacional, português, em sintonia ou, melhor dizendo, como uma extensão do sistema internacional do FSC. Do que se trata é de uma representação credível do FSC, com um objectivo adicional e também importante que é a criação de uma norma portuguesa do FSC, que traduza as especificidades da realidade local. A que não é alheio ao processo de acreditação do grupo técnico do FSC.

Um dos objectivos iniciais do FSC era a duplicação em 2008 da área florestal certificada, e os dados disponíveis, segundo FSC Portugal (2003), até ao presente não nos permite concluir que se tenha atingido tal objectivo, e o mesmo se passa com a certificação da cadeia de responsabilidade. Talvez os objectivos propostos pela organização do FSC Portugal não tenham sido cumpridos – e aqui especulamos, na falta de informação concreta sobre o assunto – devido a crise financeira internacional que foi causa de muito do abrandamento da actividade económica na Europa e no resto do mundo ao longo de 2008, mais intensamente revelada no segundo semestre.

Todavia, não se pode afirmar, em consequência da crise, uma situação de menor adesão ao sistema em virtude da sua maior ou menor valia, cremos nós que a menor adesão é consequência directa da crise por que passamos no momento, mas só o tempo o dirá.

Apesar da inexistência ainda de uma norma portuguesa FSC, várias entidades nacionais, empresas, sobretudo, obtiveram a certificação de suas florestas e de seus produtos, vide lista em anexo.

3.2.4. O sistema do PEFC

O PEFC – Pan Earth Forest Certification é o sistema de certificação que tem a sua sede no Luxemburgo, e que reúne organizações nacionais de todo o mundo, representantes de interesses locais, e tanto quanto possível traduzindo uma equilibrada representação desses interesses, ambientais e socioeconómicos.

O seu objectivo principal é a realização de uma gestão florestal sustentável segundo critérios reconhecidos em nível internacional. Por conseguinte, estabeleceu-se um conjunto de critérios de referência para o reconhecimento mútuo dos sistemas de certificação à escala nacional ou regional, onde os Processos Intergovernamentais para definição de Critérios e Indicadores para Gestão Florestal Sustentável estão estabelecidos.

Portugal insere-se no processo pan-europeu, onde se aplicam os critérios e indicadores saídos das Conferências Interministeriais para Protecção das Florestas na Europa (MCPFE).

Internamente, a organização membro do PEFC é o Conselho da Fileira Florestal Portuguesa, CFFP, constituída em 2001. Tendo, por sua iniciativa, conduzido o processo de certificação florestal compatível e referenciado para supervisão segundo o Sistema de Certificação Florestal Português, PEFC Portugal. No mesmo ano foi criada a NP4406, sendo publicada em 2003 a Norma Portuguesa 4406 “Sistemas de Gestão Florestal Sustentável. Aplicação dos critérios e indicadores pan-europeus para a gestão florestal sustentável”, actualmente em revisão.

O Referencial Técnico PEFC Portugal é um documento que consagra o Esquema Português de Certificação Florestal com as normas, regulamentos, guias e formulários que devem ser seguidos por todos os que pretendam obter a certificação PEFC., reconhecido em 2004, permanece válido até Dezembro de 2009. Em consequência, o CFFP iniciou em 2008 o processo de revisão, tendo sido aprovado projecto de Norma Portuguesa 4406 (vide prNP 4406 2009 em anexo).

Importa referir que os procedimentos com vista à elaboração de uma Norma Portuguesa são desenvolvidos em parceria com outras entidades no âmbito do Sistema Português da Qualidade, com o fim de evitar a duplicação de funções no âmbito da normalização e acreditação.

No topo do sistema encontra-se o Instituto Português da Qualidade, IPQ, que no desempenho das funções de Normalização actua através de comissões técnicas CT, com a especial incumbência de desenvolver uma norma, de acordo com as Directivas IPQ CNQ2/99; CNQ1 e CNQ2, seguindo por esta via a ISO Guide 59.

Por esse viés, criou-se a Comissão Técnica 145 com o objectivo de desenvolver uma Norma Portuguesa para a gestão florestal sustentável, incluindo-se nela os critérios e indicadores do Processo Pan-Europeu.

Mas, talvez mais importantes que os procedimentos internos deste sistema PEFC, similares ao do FSC, seja a convergência entre os dois sistemas de certificação. Com efeito, para além das especificidades próprias de cada um, incluíse, nomeadamente no prNP 4406 /2009, Anexo A, a título informativo, a correspondência entre a Norma e o Programa para o Reconhecimento de Sistemas de Certificação Florestal (PEFC) e o Conselho de Gestão Florestal (FSC), revelando aí mais pontos de convergência.

Uma nota importante do PEFC Portugal, o qual estabelece um conjunto de procedimentos de certificação Regional, é do PEFC Portugal Regiões. Como já dissemos, atrás, o cerne do problema da gestão florestal em Portugal diz respeito a excessiva fragmentação da propriedade privada da floresta por um lado, e por outro, ao entendimento do conceito de propriedade privada plasmado na lei. Os dois aspectos conjugados implicam um grande constrangimento para a gestão das florestas e para o ambiente.

Ora, um dos aspectos positivos, quanto a nós muito positivos, que nos traz o PEFC Portugal Regiões é o de procurar, ou permitir a certificação em nível regional. Este procedimento acarreta um conjunto de vantagens, desde logo uma economia traduzida na repartição de custos, com uma única entidade certificadora, por outro, a prática pelos proprietários florestais de procedimentos comuns de certificação são estabelecidos pela concertação na região. Por último, uma vez que o PEFC Regiões está estruturado de acordo com os Planos Regionais de Ordenamento Florestal, os PROF, como elementos de orientação na gestão florestal regional, o que traduz uma escala de intervenção adequadas a interagir com os planos sectoriais nacionais, que por sua vez se encontram baseados em massivos florestais regionais específicos.

Por sua vez, as vantagens referidas não são ainda suficientes para,

enquanto mecanismo de gestão que tendencialmente ultrapassam os problemas da fragmentação da propriedade, responder à questão emergente de conflitos entre propriedade e ambiente, uma vez que enquanto mecanismo de natureza voluntária e regional, apresenta a nosso ver apenas uma solução parcial para o problema, não atendendo ao conjunto da floresta nacional. Por fim, as exigências de cumprimento estrito da legislação em geral, nacional e internacional atinentes, remete-nos para a questão do conceito de propriedade privada, sua extensão e limites, que quanto a nós continua a ser uma “conditio sine qua non” para o sucesso de todas as políticas de gestão das florestas.

Uma breve referência aos restantes sistemas enunciados atrás, o American Tree Farm System (ATFS), o Canadian Standards Association (CSA) e o Sustainable Forestry Initiative (SFI) revela-nos em comum muitos aspectos com o FSC e PEFC, porém aqueles dirigem-se ou tem por principal foco realidades ambientais e florestais dos Estados Unidos e Canadá, razão pela qual não os desenvolvemos nesse trabalho. Com efeito, os três sistemas acima têm por base uma adesão voluntária, trata-se de um processo autoregulador, com objectivos bem definidos, a saber: ATFS – florestas privadas não industriais dos Estados Unidos; CSA – Todos os tipos de florestas do Canadá; SFI – centrou primariamente nas grandes florestas dos Estados Unidos e Canadá. O modus operandi quanto a gestão do sistema é similar em todos eles, e não merece especial referência, a representatividade de todas as partes interessadas está assegurada nos Comitês, Secretariados e Assembleias que encimam a governancia. Os procedimentos com vista ao desenvolvimento de normas seguem os mesmos referenciais de representação, porém o escopo ou âmbito da norma é mais restrito na ATFS, cujo processo visa o ambiente e actividades florestais. A validade da norma é de cinco anos. Outros aspectos a referir dizem respeito ao rastreio de produtos, ou seja à chamada cadeia de custódia, que é inexistente no ATFS, envolvendo uma categorização no CSA, no FSC e no SFI no que toca à rotulação dos produtos, como no que diz respeito ao uso de fontes não certificadas em produtos rotulados, sendo inaplicável no ATFS, proibido no CSA (desde que ilegalmente obtidos), proibido igualmente no FSC

3.4 Da realidade nacional

A dimensão da propriedade rural em Portugal é reduzida, sobretudo nas regiões centro e norte de Portugal continental, não permitindo ao pequeno proprietário florestal o acesso à certificação e, por esse modo, constituindo mais um constrangimento para aquelas entidades que carecem dos produtos dos pequenos proprietários. Assim sendo, o Governo elaborou um diploma, com o qual criou as chamadas Zonas de Intervenção Florestal, ZIF, DL. 127/2005 de 5/08, que tem por objectivo fomentar o associativismo florestal, aumentando a área de floresta enquanto unidade de exploração e conservação, evitando a sua fragmentação, fundando-se na política florestal nacional, consagrada na Lei de Bases da Política Florestal, lei 33/96, de 17 de Agosto.

Com efeito, uma das dificuldades para a implementação da certificação florestal em Portugal resulta da excessiva fragmentação da propriedade, como decorre claramente do Relatório de Sustentabilidade 2005 da Portucel Soporcel, que a esse respeito manifesta a sua preocupação, sublinhando-se a seriedade do problema:

Uma outra questão – e bem séria – é a da certificação da gestão florestal dos proprietários florestais privados que abastecem mais de 80% do eucalipto necessário à laboração do Grupo. Trata-se de um problema de difícil solução na medida em que, em Portugal, a produção florestal privada assenta na pequena propriedade, constituindo a floresta uma actividade complementar do agricultor ou mesmo do cidadão absentista (RELATÓRIO, 2005).

Pelo exposto, a política florestal nacional, sobretudo depois do mencionado DL 127/2005, parece convergir para a solução do problema, embora exista ainda um longo caminho a percorrer até conseguir o equilíbrio desejado.

A certificação apresenta-se-nos, desde logo, como um objectivo e instrumento de gestão florestal que visa a obtenção de ganhos ambientais inequívocos. E no que toca ao problema da sua relação com um determinado sistema de propriedade, o da propriedade privada da floresta, importa referir a exigência de clarificação e de transparência da delimitação de direitos e da sua documentação. Verificamos que não é indiferente para a nossa discussão o rigoroso esclarecimento dessa questão como condição para o sucesso de uma política pública de gestão do ambiente.

Concretizando tudo o que dissemos acima, podemos dizer que: a) a certificação é um processo voluntário, isto é, são os próprios interessados que se submetem a um compromisso de gestão, perante uma entidade certificadora ; b) as entidades certificadoras regem-se por princípios após uma discussão bastante alargada dos diferentes interessados na floresta, desde os povos indígenas, a qualquer pessoa interessada em discutir tais questões, às organizações sociais, industriais e ambientais; c) princípios que informam os vários sistemas de certificação; d) diferentemente da série ISO, determina o cumprimento rigoroso de medidas ambientalmente e socialmente correctas, que esta não o garante; e) o contributo para a gestão ambientalmente correcta é significativo; 1 – o respeito de todas as leis aplicáveis; 2 – a posse e uso devem ser claramente definidos e documentados e legalmente estabelecidos; 3 – os valores ecológicos mantidos intactos, incrementados ou restaurados; 4 – a necessidade de a actividade florestal obedecer a planos pré-estabelecidos e programados; 5 – a necessidade de monitorização da gestão florestal; 6 – aplicação do princípio da precaução; f) as florestas plantadas, por sua vez, devem obedecer a todos os princípios e critérios definidos de 1 a 9, da carta de princípios e critérios do FSC; g – a existência de outros sistemas, o PEFC, entre nós, com bastante adesão revela-se complementar do FSC, como nos é revelado pela convergência de critérios entre um e outro sistemas; revestindo também particular importância o PEFC Regiões, por ir de encontro às realidades da fragmentação das florestas portuguesas, quer por permitir uma certificação por regiões, quer por coincidir com os planos de ordenamento regional; h – todavia, a natureza voluntária dos sistemas de certificação implica uma solução parcial para o problema de saber qual a suficiência ou insuficiência do conceito de propriedade privada actual para a gestão eficiente da floresta, e isso a nosso ver não resulta da leitura que fizemos supra, uma vez que a questão a discutir localiza-se a montante da certificação, isto é, os sistemas de certificação implicam o cumprimento rigoroso da legislação e a questão da definição/esclarecimento da titularidade da propriedade florestal situa-se no plano das leis.

Por fim, vimos que a existência de outros sistemas, por focarem realidades distantes das nossas, embora similares aos sistemas do FSC e PEFC, não carecem de ser estudadas, em abstracto, para a questão que nos interessa aqui esclarecer.

Com efeito, a leitura dos diversos sistemas de certificação florestal tem como exigências imediatas o cumprimento da legislação atinente aos espaços florestais, logo a definição da propriedade sobre aqueles espaços é condição de sucesso de aplicação de todo o processo, seria um “non sense” fáctico e jurídico acreditar no contrário pois, não é o sistema de certificação que define a propriedade sobre a floresta, mas a lei. Nessa mesma “ratio” se pode compreender a natureza voluntária do processo de certificação – a adesão é livre -, como também o da discussão interna no qual se processa a sua implementação.

4 DO FUTURO DA FLORESTA, ECONOMIA E AMBIENTE

Tendemos a pensar erroneamente que tudo o que existe é inesgotável ou finito e por este pensamento incauto estamos a sofrer consequências gravíssimas em nosso cotidiano.

Esta reflexão nos reporta a Boff (2005), quando argumenta que no imaginário dos fundadores da sociedade moderna, o desenvolvimento movia-se dentro de dois infinitos: o infinito dos recursos naturais e o infinito do desenvolvimento rumo ao futuro. Só que os recursos não são infinitos, como a água potável e os combustíveis fósseis. Também o tipo de desenvolvimento linear e crescente rumo ao futuro não é universalizável. Como podemos ver, também não é infinito. O bem-estar não pode ser apenas social, mas tem de ser também sociocósmico. Ele tem de atender aos demais seres da natureza.

A floresta encerra a vida, e a vida nos ensina a caminhar, a criar elos, linhas de ligação com o que a natureza nos presenteou, as raízes da vida, da nossa comunidade humana, estamos nela, nela nos suportamos mas não somos donos dela.

Como vimos nos capítulos anteriores, a floresta serviu diferentes desígnios consoante a época histórica do país, quer servindo como fonte de matérias-primas para a empresa naval, quer para a indústria nascente e obras públicas do fontismo e mais recentemente para a indústria da celulose, já no séc. XX.

E agora, qual a função que reservamos para a floresta e o que ela nos pode dar?

Por tudo aquilo já exposto, o que vemos é a emergência de uma realidade cada vez mais presente, no cotidiano, com relevância mundial, que são as questões do ambiente.

A Terra, é, segundo notáveis cientistas, um superorganismo vivo, denominado Gaia, com calibragens refinadíssimas de elementos físico-químicos e auto-organizacionais que somente um ser vivo pode ter.

A partir dessa visão verdadeiramente holística (globalizadora), compreendemos melhor o ambiente e a forma de tratá-lo com respeito. Apreendemos as dimensões da sociedade, que deve possuir sustentabilidade e ser

a expressão da convivialidade não só dos humanos, mas de todos os seres entre si (BOFF, 2005).

Falar de floresta hoje é falar de ambiente, é falar de um futuro que está aí, de questões como a poluição do ar, da garantia e protecção das fontes de água e dos cursos de água, do risco de incêndios, do factor económico – com relevo para a indústria da celulose, do mobiliário, da cortiça, etc –, da biomassa, como também do sequestro de carbono.

Importa pois falar da relação entre a floresta, a economia e o ambiente.

4.1 A floresta e a componente ambiental

O declínio das civilizações da Mesopotâmia constitui um paradigma das consequências de uma exaustão de recursos naturais e da degradação do ambiente. A desflorestação das montanhas circundantes do Tigre e Eufrates provocou a deterioração dos solos e a desertificação. Um conjunto de procedimentos inadequados, irrigação intensiva sem um sistema de canais com drenagem apropriada, levou a uma progressiva salinização das águas. O que obrigou a uma substituição de culturas, o trigo pelo centeio e a redução da área de cultivo.

A salinização, a degradação dos solos e a desertificação condicionaram o desaparecimento das cidades estados dos sumérios, e há cerca de 4000, a civilização suméria desapareceu no sul da Mesopotâmia (SANTOS, 2007).

A desflorestação não é, pois, um problema actual, a história mostra que as populações humanas tiveram um papel fundamental na transformação da paisagem, quase sempre no sentido da destruição das florestas. Na região mediterrânica desde a antiguidade a desflorestação já se verificava, e a madeira escasseava na Europa central e do sul na Idade Média (WILLIAMS, 2003, apud PEREIRA, 2007).

Podemos dizer que a industrialização aliada ao êxodo rural facilitou a reflorestação, mas diferentemente dos tempos antigos em que a humanidade desflorestava para o seu bem-estar, a revolução industrial, por sua vez, baseou-se numa energia diferente da biomassa, poupando as florestas. O uso de combustíveis fósseis, carvão e petróleo, trouxe, em contrapartida, o aumento da emissão de gases

e do aumento da concentração destes na atmosfera, designadamente do CO₂. Esta nova realidade dá início a um novo ciclo global do carbono, não compensadas pela biosfera.

As florestas têm 10 a 15 vezes mais biomassa do que a média dos outros ecossistemas (PEREIRA, 2007) da Terra e de maior longevidade. Uma árvore precisa de muito tempo para crescer, anos, e pode durar muitos anos mais e mesmo séculos - as sequoias -, por exemplo. O que tem como consequência positiva para o ambiente é a retenção no ecossistema (sequestro de carbono) do carbono CO₂ atmosférico pela fotossíntese das árvores. O que equivale dizer que as árvores – a floresta – servem de filtro contra os aumentos acelerados da concentração de carbono CO₂ na atmosfera.

A concentração de CO₂ é a mais significativa alteração do planeta nos últimos 150 anos. E é consequência da utilização da energia, provenientes da queima de produtos fósseis e da alteração dos usos dos solos, em especial da desflorestação (WATSON et al., 2000, apud PEREIRA, 2007).

Tais conclusões foram a que chegou Charles Keeling com os dados do observatório de Mauna Loa no Havai, e ocorre a uma taxa de aproximadamente 0,5% ao ano. Assim, para uma concentração actual (em 2006) de aproximadamente 380 ppmv (partes por milhão em volume) corresponde a uma concentração de 315 ppmv nos finais da década de 50 do séc. XX. Calcula-se um aumento de 30% da concentração de CO₂, desde o período pré-industrial até a actualidade.

Pergunta-se então qual o significado desse aumento? Que efeitos podemos esperar no nosso ambiente? O que sabemos não nos permite uma resposta rigorosa.

Porém, estudos científicos levam a concluir que se trata de um fenómeno novo, de grande amplitude, sem paralelo nos últimos milênios, pois a concentração de CO₂ na atmosfera pouco variou. Entretanto, com essa variação em tão grande escala, o significado biológico é claro, sendo o CO₂ o substrato para a fotossíntese, uma variação da sua concentração no ar acelera a taxa de assimilação da fotossíntese de carbono pelas plantas. Por último, o efeito de estufa.

Todavia, o efeito estufa é um fenómeno normal da natureza, é o que permite a Terra ter temperaturas adequadas para a vida. O problema resulta do aumento das concentrações de gases por força das actividades humanas.

Seja como for, o que se constata é uma tendência de subida da

temperatura do globo.

No que toca a Portugal, (MIRANDA et al 2006, apud PEREIRA, 2007), verifica-se uma subida da temperatura média desde os anos 70 do séc.XX. A taxa de aumento é cerca de 0,5°C/década, isto é, o dobro da média mundial.

Quanto à precipitação, ainda que não sejam relevantes as médias anuais, a sua ocorrência é menor desde os anos de 1960 principalmente no fim do Inverno e início da Primavera.

Em face disto, as opções – de política e gestão ambiental das florestas - que se façam, devem ponderar as tendências quanto aos efeitos das alterações climáticas na floresta nacional e o modo de contrariá-las ou adaptar-se. Cremos mesmo que a escolha e o desenho das políticas ambientais, e em consequência dos instrumentos de gestão, não pode deixar de prever mecanismos evolutivos, dinâmicos, de intervenção, quer quanto às escolhas do tipo de cobertura florestal adequadas à mudança, resistentes aos fogos e as pragas, quer quanto a exigências que se devem fazer aos proprietários florestais no sentido de um rigoroso cumprimento de planos de ordenamento florestal e ambiental, de modo a salvaguardar a floresta e sua biodiversidade, bem como o seu aproveitamento como valor ambiental intrínseco. Ora, isso só será possível se implementarmos uma cultura – e silvicultura – comprometida a todos os níveis, social, económico e ambiental, traduzida num “engajamento” das populações locais, das entidades autárquicas e empresariais, das escolas e das universidades, com o intuito da salvaguarda das florestas.

Na verdade, acreditamos assim como Filipe Duarte Santos (2007), que já não é possível evitar as alterações climáticas antropogénicas no século XXI, o que se pode e deve fazer é por em prática medidas que mitiguem o agravamento dessas alterações.

Não existem certezas quanto ao futuro do clima, as projeções/cenários baseiam-se em modelos matemáticos, que não são mais do que representações dos processos físicos e biológicos naturais, e que, se representam bem a realidade actual, possuem uma margem de erro quanto aqueles. Se os modelos globais têm uma incerteza apreciável, a “regionalização” desses modelos apresenta um grau adicional de imperfeição (MIRANDA et al, 2002, apud PEREIRA, 2007). Todavia, é possível criar cenários credíveis e prever alguns dos efeitos das alterações do clima sobre as florestas nos próximos anos.

Podemos questionar se, face à relativa imprevisibilidade da evolução climática, os planos de gestão e ordenamento da floresta deverão ignorá-los. Acreditamos, como já o dissemos acima, que para a boa gestão os indícios devem ser ponderados na tomada das decisões. Pensemos, por exemplo, num cenário de secura, recorrente, ano após ano, onde a diminuição de determinada espécie da cobertura florestal seja considerável, para qualquer política de financiamento de florestação será importante ter em conta tais cenários, sob pena de se perderem recursos em florestação, de espécies com um rendimento a regredir por virtude da sua cada vez menor adequação ao clima do local.

São variados os efeitos sobre a vegetação terrestre das alterações das concentrações de gases de efeito estufa, designadamente do CO₂ a atmosfera. O grau de concentração elevado de dióxido de carbono pode ter um efeito de aumentar a fotossíntese e o crescimento da vegetação. Nas árvores este efeito pode ir até 30% (MEDLYN et al., 1999, apud PEREIRA, 2007), mas tal só será sustentável em solos ricos em nutrientes. Também, por essa via, uma concentração elevada de CO₂ pode melhorar a eficiência de uso da água, isto é, a quantidade de biomassa por unidade de massa de água transpirada. Porém, tal crescimento será de curta duração, dado que a vegetação, após uma exposição mais ou menos prolongada a uma atmosfera com forte concentração de CO₂, ajustará o seu metabolismo à composição da atmosfera. No sobreiro, após quatro anos de crescimento numa concentração de dióxido de carbono com o dobro da actual, observou-se um aumento de crescimento de 27%, com fertilizante mineral, sendo quase nulo sem fertilizante (MAROCO et al., 2002, apud PEREIRA, 2007).

Por outro lado, outro dos efeitos do aquecimento traduz-se no prolongamento do período de crescimento das plantas: com a antecipação do início e um final mais tardio no Outono. Isto poderá ter como consequência um aumento da produtividade primária.

Outro efeito possível, do ensombramento (global *dimming*) será o aumento da eficiência de uso da água, uma vez que a evapotranspiração tenderá a diminuir, sem que a fotossíntese seja muito alterada.

No entanto, o aquecimento poderá levar ao stress térmico e hídrico, nas plantas, tal como aconteceu em 2003 na Europa central, em que houve perdas significativas de produção das florestas (CIAIS et al., 2005, apud PEREIRA, 2007). A secura da estação do ano poderá acentuar-se em muitas zonas, diminuindo a

produtividade florestal. E muitas plantas terão dificuldade em sobreviver nessas novas condições e a regeneração das espécies mal adaptadas será menos promissora. E, eventualmente, agravado com um previsível aumento de fenómenos extremos, secas e ondas de calor (PEREIRA et al, 2006, apud PEREIRA, 2007).

Os riscos de incêndios serão maiores, em resultado da secura e ocorrência menor das chuvas, que terão efeito agravados sobre o aumento da erosão.

A desregulação do clima, aumento do aquecimento e alteração do ciclo das chuvas, propiciarão a entrada de organismos invasores, com a ocorrência de pragas e doenças das árvores, com consequências imprevisíveis.

Tais alterações não serão de pouca monta no que diz respeito aos aspectos económicos e de gestão das florestas nacionais, colocando novos desafios às entidades decisoras quanto às políticas a seguir para floresta.

Tabela 9 – Sumário de um cenário possível para o clima futuro em Portugal e respectivas consequências.

Aquecimento da atmosfera	Equivale a “deslocar” o país centenas de km para sul; prolongamento do período vegetativo para as plantas; eventual “invasão” por espécies termófilas; maior risco de incêndios florestais.
Chuva concentrada no Inverno	Maior erosão do solo e maior variabilidade na disponibilidade hídrica.
Grande diminuição na chuva na Primavera e no Verão	Mais aridez; diminuição na produtividade e alteração das áreas geográficas que suportam as diversas espécies de plantas; maior risco de fogos florestais.
Interior e Sul do país mais afectados que o Litoral e o Norte	Acentua a diferença entre regiões.
Aumento na frequência e intensidade de eventos extremos.	Acentua os efeitos da maior aridez e pode afectar a distribuição geográfica de espécies.

Fonte: PEREIRA, 2007.

Os estudos mais recentes sobre os efeitos das alterações climáticas nas florestas nacionais fizeram-se no âmbito do SIAM – Climate change in Portugal; Scenarios, Impacts and Adaptation Measures. Os cenários climáticos basearam-se no Hadley Centre Regional Climate Model (HadRM), e os cenários de emissão de gases com efeito de estufa consideraram aumentos anuais na concentração de CO₂ de 1% a partir de 1990, o que se traduzirá numa duplicação em 70 anos.

E quanto às conclusões do estudo, os mesmos revelam-se gravosos para a floresta no futuro.

No estudo feito, dirigiram-se as preocupações para as principais espécies

da floresta de produção (pinheiro-bravo, eucalipto e sobreiro) de Portugal, usando o modelo de base processual GOTILWA+ e os cenários climáticos HadRM2, mencionados. Utilizou-se uma estimativa da produtividade primária líquida (PPL) como medida de viabilidade da persistência da vegetação considerada e do ecossistema em que se integra. Os resultados foram os seguintes:

- Os impactes dependerão das situações;
- Em geral todo o território sofrerá, com um cenário de redução da produtividade das principais espécies da floresta no futuro;
- Em função de aumento de concentração de CO₂ na atmosfera, por um lado e ao aquecimento por outro, e não havendo carência de nutrientes e água no solo, bem como uma temperatura baixa limitante, a produtividade da floresta poderá aumentar, sobretudo nas montanhas no Norte e litoral;
- Pelo contrário, com o aquecimento e o prolongamento do período seco do ano potenciam o stress hídrico. Em consequência, no Centro, prevêem-se decréscimos de produtividade para o eucalipto e o pinheiro bravo;
- Quanto a região Sul, com o aumento da aridez, prevê-se que o pinheiro-bravo e o eucalipto se tornem espécies residuais. Enquanto o sobreiro e a azinheira, que dependem de água no subsolo, para manter a transpiração no verão, resistirão. Só extremos de seca e sua persistência porão em causa a sua subsistência (PEREIRA, 2007).

Algumas interrogações devemos fazer em sede dos nossos questionamentos nesta dissertação. Como poderemos agir face à “iminência” das transformações que se indiciam? Não será pertinente equacionar de forma radical o modo como encaramos, todos nós (sociedade, Estado, empresas), a propriedade ou a apropriação de certos bens? A emergência das questões ambientais não exigem medidas rápidas, de forma a mudar o quadro de intervenção na floresta? Não é hora de declararmos a floresta como um valor ambiental, um recurso ambiental estratégico, um bem público, de interesse nacional, insusceptível de livre apropriação, condicionada legalmente a requisitos estritos de intervenção por parte dos seus proprietários? Acreditamos que sim.

Veremos na sequência do presente capítulo quais as abordagens possíveis em face das realidades e cenários indicados.

4.2 Da “irrealidade” do ambiente e dos novos desafios da gestão florestal

Claramente a “irrealidade” dos novos cenários para a floresta nacional leva-nos a reflectir sobre os métodos a seguir, as políticas a definir para a

sustentabilidade da floresta portuguesa.

Uma consequência imediata, quanto a nós, é a necessidade de mais conhecimento, mais formação, mais rigor na abordagem dos problemas, uma intervenção com um sentido de precaução. E a pergunta que fica é a de sabermos se com a actual estrutura da propriedade, e com o inequívoco abandono do interior do país, conseguiremos mudar o rumo das coisas.

Não será altura de o Estado assumir uma postura mais interventora na gestão da floresta? Não será altura de chamar a si as propriedades abandonadas e geri-las de acordo com o interesse nacional, prevenir as mudanças climáticas que estão aí? Ou ficaremos eternamente agarrados a conceitos clássicos de propriedade, baseados em visões ultrapassadas de um direito absoluto sobre as coisas, enquanto o ambiente a nossa volta se degrada pondo em causa não só o futuro da floresta nacional, mas também e quiçá da sobrevivência de um modo de vida (florestal) até agora tido por “adquirido”, mas perfeitamente ultrapassado?

Com efeito, os impactes descritos acima, perdas de produtividade, associadas a riscos ambientais (secas, pragas e doenças, incêndios) poderão ter sérias repercussões para o país, difíceis de quantificar, mas significativas para a economia nacional, o clima em geral e os compromissos políticos internacionais do Estado português.

A sustentabilidade da gestão e a multifuncionalidade das florestas requerem que se mantenham as funções dos ecossistemas no longo prazo. (PEREIRA, 2007). Nessa óptica, não é possível uma gestão florestal que dispense a formação, acções de sensibilização dos proprietários florestais, de exigências de cumprimento de directivas ambientais emanadas de órgãos competentes, como do rigoroso cumprimento de planos de actividades e exploração da floresta. E sequer é possível ser tolerante com o absentismo dos proprietários.

A integração de novas tecnologias de auxílio à modelação específica, contribui para apoiar os decisores. Todavia, não se pode esquecer que a complexidade da realidade ambiental impõe uma postura flexiva e multidisciplinar da gestão florestal, que deverá ser adaptável, incorporando os novíssimos conhecimentos da interacção entre clima e floresta e encarando a gestão como um contínuo de aprendizagem.

Se por um lado a necessidade de pessoal técnico, bastante qualificado se requer para uma tarefa complexa como essa, por outro, a presença dos agentes no

terreno, produtores florestais, indústria e consumidores do valor floresta em geral, devem participar na sua gestão.

A silvicultura deve estar atenta e pensar na previsibilidade de fenómenos extremos, que deverão reflectir nas escolhas de gestão que se seguirem. Problemas como a reflorestação dos espaços a isso destinados, em face dos cenários graves descritos, devem determinar a escolha de espécies mais resistentes e adaptadas às condições do terreno e do clima anunciados.

Um melhor conhecimento da genética das árvores, a par de instrumentos modelares de simulação, são essenciais nas tomadas de decisões de planificação e gestão. Por outro lado, a reflorestação deverá ter em conta os riscos de incêndios, o que implicará investimentos em infraestruturas de combate aos fogos e sobretudo de uma cultura de prevenção aliada à silvicultura.

Uma última palavra quanto ao carácter da floresta nacional é que não se pode esquecer a sua multifuncionalidade, não só os aspectos de exploração tradicional, com extracção de matérias para indústria de papel ou de produtos lenhosos, devem ser tidos em conta no contexto de crise, referidos, mas também ao seu valor paisagístico, de lazer ou turístico e de protecção de outras mais valias ambientais como fontes de água e cursos naturais.

A propósito da emergência dessa nova realidade da floresta, e da necessidade de uma nova abordagem na gestão desses problemas, é interessante tomarmos conhecimento de experiências estrangeiras que nos trazem lições ou sugestões importantes. Referimo-nos ao "*Danish guidelines for sustainable forest management at management unit level*" (Publicado em Anexo ao "The Danish national forest programme in an international perspective" pela Danish forest and nature agency, 2002) que nas suas orientações estabelece um conjunto de procedimentos que deverão ser assumidos pelos proprietários florestais, previstos no ponto 10 a, b, c. Referimo-nos às exigências que o estado faz ao proprietário florestal, no âmbito de cumprimento dos planos e políticas florestais, exigências de carácter pessoal, tais como de formação atinentes à actividade florestal, de comunicação com as populações em discussões de interesse para a floresta, de estrito cumprimento das leis e regulamentos de protecção ambiental, entre muitas outras orientações previstas.

Um outro aspecto menos falado, e cada vez mais presente nas preocupações, diz respeito ao valor das florestas como sumidouros de carbono,

fenómeno tão importante do ponto de vista das questões ambientais globais como da emergência de novas oportunidades de negócio, integrando a economia num compromisso ambiental, assunto que abordaremos de seguida.

4.3 Do sequestro do carbono ao mercado do carbono

4.3.1 A floresta como sumidouro de carbono

A Terceira Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, que teve lugar em Quioto, no Japão em 1997, estabeleceu como principal objectivo a adopção de um protocolo vinculativo, em que 39 países industrializados (Anexo I do Protocolo de Quioto) se comprometeram a reduzir as suas emissões de gases de efeito de estufa para a atmosfera, durante o período de 2008-2012. Neste período, algumas florestas poderão ser creditadas como sumidouros de carbono.

Cabe, pois, entendermos o que é o sequestro do carbono, como se processa e sua relevância para a floresta.

À pergunta o que é o sequestro de carbono, podemos responder do seguinte modo:

Se produzimos e enviamos para a atmosfera mais CO₂, metano e óxido nítrico do que a biosfera consegue processar, o que importa desde logo é reter tais gases se não podemos evitar de todo as suas emissões. Mas a questão é precisamente esta, como fazê-lo?

Nessa óptica a floresta surge como uma mais valia e função específicas, de património natural e como meio de retenção natural de CO₂, de sumidouro de carbono.

No seu processo está a acumulação de biomassa de grande longevidade.

O processo tem início com a fotossíntese, mas o importante é que o carbono se mantenha nas moléculas orgânicas e não regresse rapidamente a sua forma oxidada no CO₂.

Por serem constituídas por um material resistente, leve e elástico, difícil

de ser destruído por microrganismos – a madeira –, as árvores persistem.

Constituída em grande parte pela celulose e lenhina, as paredes celulares da madeira são construídas de molde a obter a maior resistência mecânica com o máximo de elasticidade e o mínimo de massa. Como toda a matéria orgânica tende a ser oxidada, isto é, ou serve de alimento a microrganismos e animais, ou arde, caso atinja uma temperatura elevada, a oxidação, que leva a mineralização, é uma etapa fundamental do ciclo dos nutrientes e contribui para a libertação de CO₂ pelos ecossistemas. No entanto, há organismos que não decompõem a celulose, e tanto microrganismos como os animais têm muita dificuldade em decompor a lenhina, que garante a durabilidade da madeira. Ao mesmo tempo, é facilitada a acumulação no solo de formas químicas recalcitrantes, que não se decompõem e retêm o carbono no solo. (PEREIRA, 2007)

Por seu lado, o carbono possui um tempo de residência na biomassa de cerca de 20 anos em média, enquanto no solo o tempo médio reduz-se para cerca de 15 anos numa floresta tropical, e vai até aos 100 anos numa floresta das regiões frias (MALHI; BALDOCHI; JARVIS, 1999, apud, PEREIRA, 2007).

Actualmente estima-se que 82% do carbono na biomassa terrestre (parte aérea das plantas e raízes) e cerca de 45% do carbono do solo estão nas florestas do mundo.

Como se pode constatar, a desflorestação rápida, que ocorre em muitos países do mundo, com destaque para as zonas tropicais, aqui e ali denunciada por Ongas, merece a maior preocupação e atenção do mundo.

Difícil se torna, pois, quantificar o que se perde e o que se ganha nesse item do sequestro de carbono, dada a variabilidade das acções em muitos países. Mas, é possível proceder à quantificação do sequestro do carbono. Vejamos como.

O CO₂ fixado pelas plantas através da fotossíntese é a produtividade primária bruta (PPB), em unidades de massa de carbono por unidade de área e de tempo. Se a esta quantidade subtrairmos “os gastos do funcionamento biológico”, isto é, a respiração de todos os organismos do ecossistema, obtemos a produtividade líquida do ecossistema (PLE) que mede a real retenção de carbono no ecossistema. Em média, a PLE tem um valor da ordem dos 5% da produtividade primária bruta (PEREIRA, 2007).

Alguns ecossistemas, contudo, assimilam mais do que outros – sumidouros –, e muitas vezes ocorre o contrário, isto é, emitem carbono, são

emissores líquidos – fontes.

Numa dada região ou país o sequestro a longo prazo é quantificado descontando ao valor agregado da PLE regional, as perdas de carbono por corte de árvores, incêndios e outras perdas de material vegetal ou de matéria orgânica do solo. É a produtividade líquida do bioma (PLB) (PEREIRA, 2007).

A variabilidade, contudo, do sequestro de carbono pelas florestas é constatada por vários estudos internacionais. Em média, as florestas na Europa sequestram todos os anos cerca de $124\text{gC}/\text{m}^2$ de área florestal, com um coeficiente de variação elevado: cerca de 62%.

Segundo Pereira (2007), num estudo em Portugal, no âmbito do projecto Carboeurope-IP, envolvendo 17 países e três universidades portuguesas, um eucaliptal em Pegões, apresentou valores de PLE acima de $900\text{g C}/\text{m}^2/\text{ano}$ (Mateus, Pita e Rodrigues, comunic. Pessoal). Na Europa Central a média mais produtiva da PLE fica-se pelos $600\text{gC}/\text{m}^2/\text{ano}$.

Por seu turno, um montado alentejano, estudado no âmbito do mesmo projecto, apresentou um sumidouro fraco, que em condições adversas poderá passar a ser fonte de carbono.

Verifica-se, pois, a constatação valiosa da floresta para desempenhar um papel chave nas políticas ambientais, o que reforça a ideia acima afirmada da necessidade de olharmos a floresta como um bem público, e daí tirarmos todas as consequências possíveis em prol de uma boa gestão ambiental. Estaremos errados, quando pugnamos por uma maior intervenção pública, que invista naqueles espaços, que reformule e condicione o acesso a sua titularidade àqueles que comprovadamente cuidem da floresta?

4.3.2 Dos direitos de emissão – mercado de carbono

Um outro aspecto ainda não considerado nessa nossa abordagem da floresta, diz respeito à possibilidade de a mesma vir a constituir um crédito valioso para o chamado mercado de carbono, ou seja, para o comércio das licenças de emissão. Com efeito, o Protocolo de Quioto prevê que, após 1990, o sequestro de carbono resultante das actividades de florestação e/ou reflorestação, possam tornar-se activos de carbono, isto é, créditos de carbono, que serão reconhecidos no

mercado europeu dos direitos de emissão.

Nessa perspectiva, a maior ou menor capacidade de retenção de carbono em determinados pinhais e eucaliptais torna-os valiosos para o fim do sequestro e como créditos de carbono.

No cômputo nacional, a floresta ocupa uma vasta área do território, e a sua capacidade estimada de retenção de carbono situa-se entre 12 a 13% dos GEE (gases de efeito estufa), segundo dados de 1995.

Quanto ao mercado de carbono, e reportando-nos ao artigo 3º nº 3 do Protocolo de Quioto, as alterações líquidas nas emissões de gases de efeito estufa por fontes, bem como a sua remoção por sumidouros, em resultado de alterações antropogénicas do uso do solo e de actividades florestais, florestação, reflorestação e desflorestação, a partir de 1990, serão passíveis de incluir nos compromissos emergentes do Protocolo. Mas voltando ao carbono e, sobretudo, ao tema em análise, importa dizer que apesar dessa previsão do Protocolo, ainda não foi possível incluir a floresta natural e a criada antes de 1990 – apesar de se reconhecer o seu potencial de sequestro efectivo de carbono – um valor, traduzível em unidades de créditos com valor financeiro e transaccionável.

Acreditamos que razões de ordem política e estratégica determinaram a sua exclusão. Pensemos na razoabilidade - em termos de comércio internacional – de como seria desequilibrado a partida o mercado do carbono pois, países com grandes extensões de floresta natural teriam naturalmente mais activos ambientais e outros menos florestados teriam menos, eventualmente muito menos, pelo que não seria exequível a curto prazo. Julgamos que, desse ponto de vista, era preciso estabelecer um ponto de partida, e nessa medida ao fixar-se 1990 como a data a partir da qual as florestas plantadas possam ser consideradas de activos para o mercado de carbono, deu-se um passo em frente. Pelo menos evitou-se um grande desequilíbrio no início.

Por sua vez, a Directiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Outubro de 2003, transposta para a ordem interna pelo DL nº 233/2004, de 14 de Dezembro na redacção do DL. 243-A/2004, de 31 de Dezembro, que criou o regime de comércio de licenças de emissão de gases de efeito estufa na Comunidade Europeia, o CELE, designado por regime comunitário, estabelece para os efeitos previstos, que “Licença de emissão” consiste numa licença para emissão de CO₂ durante um determinado período o qual é transferível, nos termos da

Directiva.

O seu objectivo é a promoção da redução de emissões de gases de efeito estufa, com uma boa relação custo-eficácia e economicamente eficientes.

Noutro passo, a Directiva estabelece o que é “emissão”, que no seu entender são os gases de efeito estufa na atmosfera a partir de fontes existentes numa instalação, e por gases os constantes do anexo II, que são 6:

- Dióxido de carbono (CO₂)
- Metano (CH₄)
- Óxido nitroso (N₂O)
- Hidrofluorcarbonetos (HFCs)
- Perfluorcarbonetos (PFC)
- Hexafluoreto de enxofre (SF₆)

Os títulos de emissão deverão incluir o nome e o endereço do operador, a descrição das actividades e emissões da instalação, os requisitos de monitorização, especificando a metodologia e frequência do exercício dessa monitorização, as regras de comunicação de informações e a obrigação de devolver licenças de emissão equivalentes ao total das emissões da instalação em cada ano civil, verificadas em conformidade com o artigo 15º da Directiva.

Como se pode ver, por essa pequena introdução, as florestas não são objecto de atribuição de créditos de carbono, saem do âmbito do regime comunitário. O que se verifica é – tal como no Protocolo de Quioto – a atenção a acções antropogénicas.

Na sequência da Directiva, cada Estado-Membro deverá elaborar um plano nacional, estabelecendo a quantidade total de licenças de emissão que tenciona atribuir no período. Por outro lado, deverá cada Estado assegurar a possibilidade de transferência de licenças de emissão entre pessoas no interior da comunidade, bem como com a de países terceiros signatários do Protocolo de Quioto, que o tenham ratificado, enumerados no Anexo B.

Em Portugal foi elaborado um Plano Nacional de Atribuição de licenças de Emissão, o PNALE I, de acordo com o artigo 9º da Directiva 2003/87/CE, de 13 de Outubro com respeito aos critérios enumerados no Anexo III da Directiva, e com as alterações introduzidas pela Directiva 2004/101/CE. O PNALE I foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2005, de 3 de Março, para o período 2005-2007 e o PNALE II pela Resolução nº 1/2008, de 4 de Janeiro.

O primeiro plano, aprovado para o triênio de 2005-2007, estabelece no seu ponto 2 fixar em 114,48 Mt CO₂ o total de licenças a atribuir às instalações. O ponto 3 estabelece uma listagem de instalações existentes.

E, consequência natural de todo o processo, as florestas ficam de fora.

Também o DL. 72/2006 de 24 de Março, que deu nova redacção ao DL.233/2004, de 14 de Dezembro, por força da transposição para a ordem interna da Directiva nº 2004/101/CE, não considera as florestas para o fim do CELE.

De facto, o mercado de carbono não tem em consideração a imensa potencialidade de sequestro das florestas existentes, anteriores a 1990, e como tal estão excluídas. Assim, quer o proprietário florestal quer o industrial, não podem usar as suas florestas nessa medida como créditos de carbono. É um tema “quente” em nível mundial. As razões de exclusão são múltiplas e sobretudo políticas..

Vemos, pois, que as oportunidades para a floresta são únicas, a inclusão das florestas como activos no mercado de carbono trará com certeza um novo impulso ao investimento nelas e com isso é de prever uma nova política florestal. Porém, antes que esse tempo chegue, é necessário pensarmos sobre qual o melhor enquadramento legal da propriedade privada da floresta. Naturalmente que a titularidade de activos dirá respeito à titularidade da propriedade da floresta, mas será possível estruturar um mercado quando se desconhece quem tem a titularidade da propriedade, ou quando a floresta está ao abandono e o seu proprietário é absentista? Qual o perfil de proprietário/propriedade florestal que queremos? Acreditamos que só um proprietário comprometido com uma política florestal definida, e uma propriedade florestal bem dimensionada, devidamente cadastrada e definido seu enquadramento legal enquanto propriedade, é que se conseguirá lograr sucesso na gestão florestal e do ambiente.

Em suma, neste capítulo, avaliamos os impactos das alterações climáticas sobre a floresta, os gases de efeito de estufa, embora sendo um problema global, atinge a todos, não se pode negar a importância das florestas neste contexto de mudanças climáticas. Constatamos que os estudos sobre as alterações climáticas em Portugal detectam um aumento da temperatura média no país de cerca de 0,5°C por década, desde 1970 do séc. XX. Os impactos são múltiplos e indiciadores de mudanças substanciais no país, e os cenários climáticos projectados importam medidas de adaptação específicas, tais como a escolha de uma cobertura florestal com espécies arbóreas adaptadas às mudanças. Questionamos a



necessidade de um Estado mais interventor, que chame a si as propriedades abandonadas e, por outro lado, as exigências de uma maior formação em questões relativas à floresta por parte dos proprietários. Vemos que as florestas constituem um excelente instrumento para o sequestro de carbono, constatamos a sua importância e questionamos se não será necessário reconhecermos o seu valor estratégico para os interesses nacionais. Como também, e, por último, questionamos o valor da floresta como activos para o mercado de carbono, entendemos que a data de 1990 estabelecida pelo Protocolo de Quioto, para considerar a floresta plantada como susceptível de integrar os activos no mercado de carbono foi uma decisão política, que evitou desequilíbrios entre países. Constatamos também que o mercado europeu de licenças de emissão, o CELE, deixou de fora as florestas, embora as mesmas encerrem um potencial enorme de sequestro de carbono.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nada criamos de novo, somos homens do passado portadores de mensagens para o futuro.

Paradigma dos paradigmas, o homem protagoniza, pela primeira vez na história, uma mudança climática, não por ser um agente único de mudança, mas porque o seu contributo é reconhecidamente inegável para as alterações climáticas. Talvez vivamos um ciclo da natureza, talvez não, mas, seja como for, actuamos em contra-ciclo, exaurimos recursos, poluímos o ar atmosférico, desflorestamos, introduzimos alterações genéticas quebrando a evolução natural dos seres vivos, enfim, clonamos a vida. A nossa responsabilidade é imensa e, todavia, temos condições de protagonizarmos o melhor, mesmo sabendo, que nunca seremos donos da natureza.

A natureza não é um valor económico, não se troca, não se apropria, ela escapa-nos.

O objectivo inicial desta Dissertação de Mestrado, a que me propus, teve como princípio norteador estas reflexões iniciais, e, num plano operacional, questionar os principais estrangulamentos ou “nós” da questão específica da floresta portuguesa. Pelo que, a escolha de uma estrutura baseada em quatro aspectos diferenciados, como a propriedade, os modos de gestão e as políticas, bem como os fenómenos ambientais propriamente ditos, ou seja, as próprias alterações ambientais constatadas, traduz não só o objectivo abrangente do mestrado, como também a verificação da interacção de diferentes níveis de abordagem do ambiente.

1 . Na sequência, e repetindo aqui as questões formuladas na primeira parte do trabalho perguntamos quais os aspectos mais pertinentes do conceito de propriedade que tem colidido com a emergência de questões ambientais? Poderá o conceito de propriedade privada constituir, de “*per se*”, um constrangimento à protecção do ambiente? As questões ambientais hodiernas não estarão a “empurrar” para uma nova conceptualização o direito de propriedade privada? Será necessária uma nova conceptualização?

Apesar da evolução do direito do ambiente, apesar da consagração de normas constitucionais consagradoras de uma estrutura fundamental, de suporte, de

um novo direito, permanece em sede da Constituição da República uma concepção de direito da propriedade indiciadora de uma racionalidade distinta, isto é, se por um lado se consagra um direito de propriedade privada, como um direito análogo aos direitos, liberdades e garantias fundamentais, por outro se consagra um direito ao ambiente sadio e ecológicamente equilibrado, de relevância igualmente fundamental no texto fundamental, algo inovador mas que conflitua inevitavelmente com aquele direito de propriedade. A Constituição não nos dá de forma clara uma delimitação do direito de propriedade, obrigando o intérprete a procurar uma solução no quadro doutros diplomas e a partir de outras normas da constituição.

Ora, entendemos ser defensável uma solução condicionadora do direito de propriedade privada, da floresta, no actual quadro constitucional, desde logo fazendo uso de uma interpretação “nos termos da constituição”. Com efeito, julgamos que o legislador constituinte estabelece a ponte entre o direito de propriedade privada e a constituição no seu todo.

Acreditamos, pois, numa solução para o conflito entre um interesse ambiental e o direito à propriedade privada que parta dos termos da constituição, o que pode nos levar à consagração de limitações ao direito à propriedade privada semelhantes às restrições estabelecidas para o licenciamento de farmácias, onde se estabelece uma limitação quantitativa à titularidade do direito de propriedade de farmácias ao número de 4 por indivíduo ou outra pessoa jurídica.

As respostas não são definitivas, mas o que se afigura pertinente ressaltar da longa exposição feita é o seguinte: a) o conceito de propriedade privada possui raízes profundas na nossa cultura, revestindo um carácter de perenidade indiscutível, cuja transformação “in essencia” mostra-se difícil de conceber; b) assume-se como uma manifestação da liberdade individual e nessa medida como um direito análogo ao dos direitos fundamentais; c) a importância da discussão jurídica, do conteúdo e limites do direito de propriedade, constata-se desde logo quando uma questão ambiental se coloca, quando estamos na presença de dois interesses jurídicos tutelados, o direito de propriedade privada e o direito do ambiente; d) a importância ainda se revela, no que toca ao direito de propriedade privada da floresta em aspectos, operacionais, que não são de pormenor, qual seja, a da definição legal de floresta – cujo conceito tem de ir-se buscar no direito comunitário –, e, por outro lado, em uma sistematização codificada da legislação para a floresta, que embora estando prevista numa Resolução do Conselho de

Ministros de 2003 ainda não se concretizou; e) o alcance e a importância de um repensar do direito de propriedade privada é-nos dado não só pela realidade em que se torna operacional, mas também, pela reflexão pós-moderna do direito, onde encontramos uma identificação verdadeira do problema e “uma luz no fim do túnel”.

É preciso uma nova filosofia jurídica, na qual o fundo proprietarista e excludente, que em traços largos enforma ainda o direito do ambiente, do que nos fala Pureza nas suas lições, seja ultrapassado.

A esta mudança radical de perspectiva acresce a substituição da abrangência do direito de propriedade por “uma construção do usufruto ou do public trust anglo-americano ou ainda da separação feudal entre domínio útil e domínio eminente”, ou seja, em jeito de conclusão para uma “deslocação do núcleo da abordagem jurídica da apropriação para o modo de gestão”.

Este “caldo” de cultura jurídica assim temperado, isto é, com o abandono de uma visão antropocêntrica do direito do ambiente para uma perspectiva ecocêntrica é, no meu entender, a mudança em curso.

2 . Outro aspecto a que se deve olhar é ao passado, e dele colher algumas lições. A primeira conclusão ou síntese do que se passou na floresta ao longo dos últimos séculos, como traço mais marcante, foi sem dúvida o seu crescimento. Com efeito, os dados disponíveis o confirmam, a mancha florestal passou de 1 240 000 ha, em 1867, para 3 349 300 ha, em 1995. O desenvolvimento de um nicho histórico da economia nacional no sector da cortiça, da celulose, todos com significativos impactos económicos para o país, beneficiou desse crescimento.

Não obstante os factores políticos, do Séc.XIX, as transformações deram lugar a mudanças na titularidade da propriedade, conduzindo-a ao titular do poder político burguês e liberal. Apesar das mudanças, a titularidade da propriedade da floresta apenas mudou de mãos, a sua dimensão não foi alterada, e o *modus operandi* de quem manejava as propriedades continuou a ser o mesmo. A dimensão das propriedades permaneceu a mesma.

Com o Regime Florestal, ainda em vigor, há mais de cem anos, introduz-se um instrumento de “comando e controlo” da administração pública na gestão pública e privada. Os direitos do proprietário privado estavam dependentes do regime em que se inserisse, Parcial Obrigatório, para aqueles que não pudessem florestar por seus próprios meios, ou Parcial Voluntário, para aqueles que quisessem aderir, cujos direitos a financiamentos e assistência técnica do Estado também

estavam previstos.

Nos baldios, as políticas públicas tiveram mais sucesso, todavia, nos anos setenta do séc.XX, uma nova legislação introduziu um factor de perturbação ao considerá-los fora do comércio jurídico, considerando-os como bens insusceptíveis de alienação. O que em último termo introduz uma maior incerteza quanto a gestão dessas áreas. O aspecto mais relevante reside no facto de tais incertezas subsistirem até hoje, não sendo ainda possível saber como tratar os baldios quando adjacentes às áreas de constituição das ZIFs. E o problema persiste, tal como nos períodos atrás descritos, quase que de forma cíclica, a indefinição jurídica da titularidade da propriedade florestal e suas interacções com os aspectos de gestão e ambientais, trazem impasses e bloqueios a uma boa solução de gestão das áreas florestais.

Uma perspectiva tríplice na actual busca de soluções para a floresta tem em comum nos seus fundamentos a crise da propriedade, a estrutura da propriedade e/ou a incapacidade dos proprietários florestais protagonizarem a mudança. Diria, pois, que a essas razões se devem acrescentar às alterações climáticas, aceleradas, que vivemos no momento no país e no mundo, e das quais a floresta nacional se tem que proteger.

A esse propósito a política das ZIFs – zonas de intervenção florestal –, oferecem uma oportunidade que recolhe uma grande adesão dos proprietários privados florestais, mas debate-se com uma falta de definição em relação à titularidade da propriedade privada. Acreditamos que os seus objectivos possam ser conseguidos, ou seja, uma nova dinâmica que concretize uma mudança de escala nas florestas, e por aí uma gestão eficiente. Porém, será adequada a solucionar o concreto problema do conflito entre ambiente e propriedade? Pensamos que não.

3 .Uma outra questão aliada às ZIFs diz respeito à certificação florestal, cuja implementação é um dos objectivos da política florestal para as zonas de intervenção florestal. Pode parecer a primeira vista que a certificação florestal é mais um instrumento que surge a somar a outros existentes e cujo contributo ignora-se. Ora, a certificação é um processo complexo, que abarca um leque mais vasto possível de todos os factores atinentes à gestão florestal.

O que torna a certificação interessante é que é um processo voluntário, isto é, são os próprios interessados que se submetem a um compromisso de gestão, perante uma entidade certificadora, obrigando-se a orientar toda a sua actividade

florestal de acordo com os princípios defendidos por essa entidade. Quando se fala em diálogo, o que releva é que os princípios orientadores foram consagrados após uma discussão bastante alargada dos diferentes interessados na floresta, desde os povos indígenas, a qualquer pessoa interessada em discutir tais questões, às organizações sociais, industriais e ambientais. O que constitui um referencial de garantia para todos, ou seja, de que na origem o processo teve uma ampla participação, foi e é transparente.

De facto, o contributo para esclarecer quais os obstáculos à gestão eficiente da floresta que importa resolver é significativo, vejamos alguns aspectos: a) Ao determinar o respeito de todas as leis aplicáveis, exige-se o cumprimento de leis nacionais, tratados, acordos internacionais assinados e os princípios e critérios da certificação, o que desde logo significa negar ou retirar o certificado no caso do seu incumprimento, e o mais importante remete para montante a discussão sobre definição e delimitação da propriedade, ou seja para o plano das leis; b) a posse e uso devem ser claramente definidos e documentados e legalmente estabelecidos, o que quer dizer que um dos desenvolvimentos necessários do princípio, implica a documentação probatória dos direitos de uso e posse, p.e. através de registos prediais, direitos consuetudinários ou contratos de arrendamentos; c) no que diz respeito aos impactes ambientais das actividades humanas, elas deverão ser controladas, restringidas ou proibidas e os valores ecológicos mantidos intactos, incrementados ou restaurados, o que implica um maior conhecimento e formação por parte dos proprietários florestais; d) a necessidade de a actividade florestal obedecer a planos pré-estabelecidos e programados, e) a necessidade de monitorização da gestão florestal – à escala e intensidade das actividades – para avaliar a condição desta, leva-nos a concluir que a propriedade privada da floresta é configurada como uma propriedade, um direito fundamental de seus proprietários, legalmente estabelecido, no entanto, com uma função ou vinculação social e ecológica inegável.

O que isso significa para a definição/concepção, que se pretende nova do direito de propriedade privada, de *per se*, é muito para a reflexão jurídica. Com efeito, compaginar o tradicional conceito de *usus, fructus et abutendi*, da propriedade privada com um quadro de exigências de gestão e ambientais tão vastos e, ao mesmo tempo, garantir que não estamos perante uma *delegação de poderes/expropriação* de facto da terra, a troco de um programa de gestão-florestal

implica uma nova abordagem, uma nova conceptualização jurídica do direito de propriedade privada, imbuída de uma preocupação ambiental, a definir legalmente. Se é certo, no que toca ao processo de certificação, que ela traduz um desiderato de gestão voluntariamente assumido, com fins reconhecidamente benéficos, não põe em causa - em teoria - o direito de propriedade privada. Todavia, numa perspectiva de política florestal, desenvolvida pelo Estado, não será a mesma coisa, basta pensar na imposição de planos florestais, por exemplo. Outras consequências se impõem a *latere* da autonomia dos proprietários da floresta – estou a lembrar-me das consequências para os não aderentes/contíguos às ZIFs, a que estão sujeitos contra sua vontade, a seguir o plano daquelas - em virtude da sua dimensão e incapacidades próprias de se auto-gerir com base num plano próprio.

A nosso ver o movimento associativo é positivo para o redimensionamento – e certificação - da propriedade florestal, de fora ficarão os pequenos proprietários, os absentistas, os que abandonaram a floresta, o que em si mesmo constituirá um bem. A questão é tanto ou mais pertinente quando sabemos que um dos objectivos da política florestal portuguesa já explicitamente referidas em resoluções governamentais e em legislação recente é o de obter a certificação das florestas, o que constituindo um objectivo meritório e por muitos reclamados, veja-se o Relatório da Portucel citado, todavia traz consequências para a reflexão sobre o conteúdo e limites do direito de propriedade privada da floresta, sobretudo a saber se será necessário ou não a sua reelaboração ou em último termo o seu desaparecimento efectivo. O que não se afigura nada simples e muito menos será consensual num país em que mais de 93% da floresta encontra-se nas mãos de particulares.

Por nós entendermos que no quadro constitucional actual é possível ir mais longe e condicionarmos o acesso à propriedade florestal, exigindo-se um conjunto de atributos pessoais - subjectivos portanto – e objectivos, a sua limitação quantitativa por proprietários florestais a um número fixo de propriedades, ou inclusivamente impondo-se uma unidade mínima florestal, para se poder obter reconhecimento como tal, com todas as consequências para a eficácia da sua gestão no âmbito das políticas florestais.

Mas outras preocupações ainda para a discussão importa referir, e, porventura, as mais instantes, que são as relativas à própria floresta e sua interacção com o ambiente.

4 . Como vimos, a floresta constitui um património único para o país e, do ponto de vista ambiental, uma mais valia inegável para a protecção das fontes de água, dos cursos de rios, da paisagem, e, sobretudo, como um sumidouro de carbono que emitimos com as nossas actividades. As florestas têm 10 a 15 vezes mais biomassa do que a média dos outros ecossistemas da Terra e de maior longevidade. Uma árvore precisa de muito tempo para crescer, logo, carece de atenção face às actividades antropogénicas. O que tem como consequência, positiva para o ambiente, é a retenção no ecossistema (sequestro de carbono) do carbono CO₂ atmosférico pela fotossíntese das árvores. O que equivale dizer que as árvores - a floresta - servem de filtro contra os aumentos acelerados da concentração de carbono, CO₂ na atmosfera.

Nesse sentido, é um mecanismo excelente de minimização da emissão de gases de efeito estufa, pois sequestra o CO₂. A importância desse filtro natural do carbono na atmosfera reside também na constatação de que a maior das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera ser devido ao CO₂, e estando, naturalmente, o mesmo estreitamente ligado ao processo fotossintético está relacionado à floresta. Ora ocupando a mancha florestal quase 3 350 000 ha de área do país, dados de 1995, podemos imaginar o potencial em causa, e os impactos para o país de alterações bruscas ou muito rápidas do clima.

Daí que qualquer política ou decisão que se tome para a floresta tem que ser pensada com base em cenários de mudança e, sendo esta uma conclusão óbvia, não se afigura fácil a escolha dos caminhos a tomar.

Com base em: a) cenários climáticos previsíveis, as soluções poderão ir em sentidos opostos e/ou paralelos, basta pensar em cenários de secura extrema, em pragas ou doenças que afectem a floresta, para se ter em conta que quer políticas de florestação quer políticas de regeneração do coberto florestal, lograrão maior ou menor sucesso se estiverem munidas previamente de informações creíveis sobre o estado da floresta e evolução do clima. Tanta tarefa não se compadece com um perfil de propriedade pequena, que temos no país, sobretudo no norte e centro. Por sua vez, as características da vegetação implicam uma intervenção diferenciada e conhecimentos diferenciados sobre o que fazer e como proceder, que não são compatíveis com a estrutura e perfil da propriedade existentes. Os desequilíbrios subsequentes a um tempo de secura extrema ou à distribuição da chuva, por exemplo – uma concentração de chuva no inverno pode

levar a uma maior erosão do solo e maior variabilidade na disponibilidade hídrica, por seu lado, a intensidade da secura e a sua frequência, pode acentuar a aridez e afectar a distribuição geográfica das espécies; b) a criação de novas realidades jurídicas, pode contribuir decisivamente para a solução dos impactos ambientais, p.e. a criação do mercado de carbono através da chamadas licenças de emissão ou direitos de emissão de CO₂, que como tal foram previstas no Protocolo de Quioto e posteriormente implementadas na Europa, através dos PNALE, os chamados planos nacionais de atribuição de licenças de emissão, extensíveis a toda a floresta e não só àquelas que foram plantadas ou renascidas após 1990. O que constitui um processo reivindicativo em curso actualmente no mundo.

Em jeito de balanço, cabe dizer o seguinte: a Humanidade é uma realidade nova na história do planeta, o nosso conhecimento da história do Homem enquanto agente de transformação sobre a Terra remonta a poucos milhares de anos, e, todavia, o planeta tem milhões de anos mais. Os nossos conhecimentos científicos permitem-nos ver até milhões de anos atrás mas não conseguimos ver ou sequer representar o futuro de modo preciso, científico, podemos identificar tendências- e aí nem sequer somos unânimes –, mas não temos respostas matemáticas de como o planeta irá reagir a nossa intervenção, temos que ser cautelosos.

Não podemos, pois, prever o clima e a sua evolução rigorosamente. Não temos leis que superem as leis da natureza, há fenómenos que nos escapam completamente, mas, podemos prever o nosso comportamento, podemos estabelecer limites a nossa própria conduta.

A consciência que tivermos sobre todas as interacções expostas neste trabalho pode nos conduzir a um estágio diferente do domínio da floresta nacional, ou seja, a uma relação de convivalidade com ela, por respeito a uma cosmogenia ignorada pela voragem materialista que nos consome enquanto Homens - do passado - e infernizará com as suas consequências a vida das futuras gerações. Que mensagens podemos lhes transmitir?

No que nos interessa aqui, o que impede o legislador nacional de legislar no sentido de configurar o direito de propriedade privada florestal devidamente pensado para uma relação da comunidade nacional com a floresta que fuja aos *standards* de visão tradicionais da propriedade privada mencionados, e que sem conflitos de interesse, imponha uma área mínima que justifique a propriedade e/ou a

gestão da mesma, bem como a qualificação cultural e técnica aos titulares da mesma, tal como noutras áreas de actividade económica ou profissional? Por que não defender a extensão – sem prejuízo de compromissos internacionalmente assumidos – ao caso específico da nossa floresta o plano nacional de licenças de emissão? Ou num plano mais modesto, ou possível se se quiser, uma legislação que penalize severamente o abandono da propriedade privada, revertendo-a para o domínio público ou privado sob novas condições de uso?

Nessas *soluções de compromisso* se ultrapassariam as delicadas questões de foro Constitucional, sem pôr em causa os interesses dos proprietários florestais e as exigências prementes das mudanças climáticas sobre a floresta nacional.

Entendemos em última instância que, seja qual for a opção, é possível ir tão longe quanto a ponderação dos interesses ambientais o impuser e sempre “nos termos da constituição”.

REFERÊNCIAS

- BOFF, Leonardo. **Ética da vida**. Rio de Janeiro: Sextante, 2005.
- BORDES, Jacqueline. **Politeia dans la pensée grecque jusqu'à Aristot**. Paris : Société d'Édition "Les Belles Lettres", 1982.
- BONFANTE, Pietro. **Corso di Diritto Romano. La Proprietà**. Milão: Giuffrè, vol. 2, 1966.
- BRITO, Miguel Nogueira de. **A justificação da propriedade privada numa democracia constitucional**. Coimbra: Edições Almedina ,SA, 2007.
- CALVINO, Italo. **As cidades invisíveis**. 10.ed. Tradução de José Colaço Barreiros. Lisboa: Teorema, 2006.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **CRP Constituição da República Portuguesa Anotada. Artigos 1º a 107º**. Coimbra, 2007.
- _____. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2.ed. Coimbra: Coimbra, 1984.
- CANOTILHO, Gomes J. J. **Protecção do Ambiente e Direito de Propriedade (crítica de Jurisprudência Ambiental)**. Coimbra: Coimbra, 1995.
- CONSTANT, Benjamin. **Principes de Politique**. Cap. VI. In : Oeuvres. Gallimard: Bibliothèque de la Pléiade, 1957. p. 1.146-1.147.
- CORREIA, Fernando Alves, **O plano urbanístico e o princípio da Igualdade**. Coimbra. Almedina, 1989.
- DINAMARCA. Danish Forest and Nature Agency. **Ministry of the Environment**. Disponível:
<http://docs.google.com/qview?a=v&pid=gmail&attid=0.1&thid=121eab289cfbf53c&mt=application%2Fpdf> Acesso em: 10 abr. 2009, 19:30:20.
- GOMES, Carla Amado. Princípios Jurídicos Ambientais e Protecção da Floresta: Considerações assumidamente vagas. Artigo publicado na **Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas**, n. 9, 2006. p. 141 e nos **Cadernos do CEDOUA**, n. 17, 2006. p. 51.
- LINK, M. (1805) **Voyage au Portugal – 1797-1799**. Schoel et C.ie Librairies. Paris.
- MEDEIROS, Rui. **“Ensaio sobre a Responsabilidade Civil do Estado Legislador”**, Coimbra, 1992.
- MENDES, A. M. S. C.; DIAS, R. S. Financial Instruments of Forest Policy in Portugal in the 1980s and 1990s. In Ottitsch, A. Tikkanen I. & Riera P. eds. **Financial Instruments of Forest Policy. EFI Proceedings**. Joensuu. Finland. European Forest

Institute, n° 42, 2002, p. 95-116.

MENDES, A. M. S. C. et al. **Árvores e Florestas de Portugal**. Vol. 07. Floresta e Sociedade: Uma história em comum. **Políticas e instituições florestais em Portugal – desde o final do Antigo Regime até à actualidade**. Lisboa: Edição Público, Comunicação Social, SA e Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2007.

MIRANDA, P. M. A et al. O clima de Portugal nos séculos XX e XXI. In: SANTOS, F. D.; MIRANDA, P. **Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactes e Medidas de Adaptação**. Gradiva. Lisboa, 2006.

PEREIRA, João S. O futuro da floresta: as alterações climáticas. In: _____. **Árvores e Florestas de Portugal. Floresta e Sociedade. Uma história comum**. V. 07. Edição Público, Comunicação Social, SA e Fundação Luso Americana para o Desenvolvimento, Lisboa, 2007.

PORTUGAL. Decreto de 24 de Dezembro de 1901, publicado no Diário do Governo n° 296, de 31 de Dezembro.

_____. Decreto de 24 de Dezembro de 1903, publicado no Diário do Governo n° 294, de 30 de Dezembro.

_____. Decreto de 11 de Julho de 1905, publicado no Diário do Governo n° 161, de 21 de Julho de 1905.

_____. **Gestão florestal**. DGRF.

Disponível: <http://www.dgrf.min-agricultura.pt/portal/gestao-florestal/zif/restore-2008-06-17/publicacoes/audiencia-final/zif-123-07-alenquer-azambuja-e-cadaval>

Acesso em: 7 dez. 2007, 17:54:40

_____. **Gestão florestal**. DGRF.

Disponível: <http://www.dgrf.min-agricultura.pt/portal/gestao-florestal/zif/restore-2008-06-17/publicacoes/audiencia-final/zif-123-07-alenquer-azambuja-e-cadaval>

Acesso em: 6 abr. 2007, 17:53:59

_____. **Gestão florestal**. DGRF.

Disponível: <http://www.dgrf.min-agricultura.pt/portal/gestao-florestal/zif/restore-2008-06-17/publicacoes/audiencia-final/zif-123-07-alenquer-azambuja-e-cadaval>

Acesso em: 13 jul. 2007, 11:54:08

_____. Resolução do Conselho de Ministro n° 64/2003 de 30 de Abril, que aprova o Programa de Acção para o sector florestal, ponto A.

Disponível em: www.fscportugal.org . Acesso em: 12 mai. 2009, 20:50:12

_____. **Plano de Organização dos Serviços Florestaes**. Aprovado por Decreto de 25 de Novembro de 1886, Imprensa Nacional, Lisboa, 1886, p.6.

PUREZA, José Manuel; FRADE, Catarina. **Direito do Ambiente - I Parte: A Ordem Ambiental Portuguesa**. Coimbra, p. 1, 2001.

REGO, F. C. **Florestas públicas**. Comissão Nacional Especializada de Fogos Florestais & Direcção-Geral das Florestas. Lisboa, 2001.

Relatório de Sustentabilidade, 2005, da Portucel Soporcel, p.31

Resolução do Conselho de Ministro nº 64/2003 de 30 de Abril, que aprova o Programa de Acção para o sector florestal . ponto A.

REXACH, Angel Menéndez. **A tutela jurídica do meio ambiente: presente e futuro**. Boletim da Faculdade de direito – Universidade de Coimbra. Coimbra. Coimbra: Coimbra, 2005.

RODRIGUES, Valdemar. **Desenvolvimento Sustentável: Uma introdução crítica**. Parede: Príncipia, 2009.

SANTOS, Filipe Duarte. **Que Futuro? Ciência, Tecnologia Desenvolvimento e Ambiente**. Gradiva, Lisboa, p.177, 316, 2007.

SEQUEIRA, J.P.F.(1790) Memória Sobre as Azinheiras, Sovereiras, e Carvalhos da Província de Alem-Téjo, onde se trata da sua cultura, e usos, e dos melhoramentos, que no estado actual podem ter. In **Memórias Econômicas da Academia Real das Ciências**. Tomo II. Academia Real das Ciências. Lisboa. p.355-382.

SILVEIRA, A.H. (1789) Racional discurso sobre a agricultura e a população da província de Alem-Tejo. In **Memórias Econômicas para o Adiantamento da Agricultura, das Artes, e da Indústria Portuguesa**. Academia Real das Ciências. Lisboa. Vol.I.

VANDELLI, D. (1789) Memória sobre a agricultura deste Reino e suas Conquistas. In **Memórias Econômicas da Academia Real das Ciências de Lisboa**. Tomo I. Academia Real das Ciências de Lisboa

VARELA, João de Matos Antunes. **Enciclopédia Verbo do Estado e do Direito**, Vol.II, coluna 407, 1984.

VIEIRA, J. A. N. **Arborização e desarborização em Portugal**. Outubro/Dezembro. Direcção-Geral das Florestas. Lisboa. DGF Informação. Ano 2. n. 8, 1991.

Plano de Organização dos Serviços Florestaes, aprovado por Decreto de 25 de Novembro de 1886, Imprensa Nacional, Lisboa, 1886,pág.6.

Disponível em: www.fscportugal.org . Acesso: 12 mai. 2009, 17:36:29.

Disponível em: www.pefc-portugal.cffp.pt. Acesso: 11 mai. 2009, 18:00:00.

Disponível em : <http://www.metafore.org> Acesso: 10 abr. 2009, 10:00:00.

ANEXOS

PRINCIPIOS E CRITÉRIOS DO FSC

Princípio 1 – A Gestão florestal deve cumprir toda a legislação aplicável ao país onde é desenvolvida; os tratados e acordos internacionais dos quais o país é signatário e ainda cumprir com os Princípios e Critérios do FSC.

1.1 A gestão florestal deve respeitar todas as leis nacionais e locais, bem como requisitos administrativos;

1.2 Devem ser pagos todos os encargos aplicáveis e legalmente exigidos, como sejam licenciamentos, honorários, taxas e outros custos;

1.3 Nos países signatários, devem ser respeitadas todas as orientações de acordos internacionais, como o CITES (Convenção Internacional do Comércio da Fauna e Flora em Perigo de Extinção), a OIT (Organização Internacional de Trabalho), o IITA (Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais) ou a Convenção sobre Diversidade Biológica;

1.4 Os conflitos entre leis, regulamentos e os Princípios e Critérios do FSC, identificados no âmbito de processos de certificação, devem ser avaliados, caso a caso, pelas entidades certificadoras e as partes envolvidas ou afectadas;

1.5 As áreas florestais sob gestão da organização candidata a certificação ou já certificadas devem ser protegidas da exploração ilegal e de outras actividades não autorizadas;

1.6 A organização gestora da área florestal deve demonstrar um compromisso de longo prazo de adesão aos princípios e Critérios do FSC.

Princípio 2 – A posse e direitos de uso de longo prazo sobre a terra e recursos florestais devem ser claramente definidos, documentados e legalmente estabelecidos.

2.1 Os direitos de uso florestal de longo prazo da terra devem ser claramente evidenciados (p.e. registos prediais, direitos consuetudinários ou contratos de arrendamento);

2.2 As comunidades locais com direitos legais ou direitos consuetudinários devem manter controlo sobre as operações de gestão florestal, na extensão necessária para proteger os seus direitos ou recursos, a menos que deleguem esse controlo, de forma livre e consciente, em outras pessoas ou entidades;

2.3 Devem ser adoptados mecanismos adequados para a resolução de disputas

sobre a posse da terra ou direitos de uso. As circunstâncias e o estado de qualquer disputa serão explicitamente considerados nas auditorias. Disputas de magnitude substancial, envolvendo um número significativo de interesses, normalmente irão desqualificar uma organização de ser certificada.

Princípio 3 – Os direitos legais e direitos consuetudinários das comunidades indígenas e comunidades tradicionais de possuir, usar e gerir as suas terras, territórios e recursos devem ser reconhecidos e respeitados.

3.1 Os povos indígenas devem controlar as actividades de gestão florestal existentes nas suas terras e territórios, a menos que deleguem esse controlo, de forma livre e consciente, a outras entidades;

3.2 A gestão florestal não pode ameaçar ou diminuir, directa ou indirectamente, os recursos ou direitos de posse dos povos indígenas;

3.3 Os locais de especial significado cultural, ecológico, económico ou religioso para as comunidades indígenas devem ser claramente identificados em cooperação com estes povos, reconhecidos e protegidos pela organização gestora da área florestal.

3.4 Os povos indígenas devem ser compensados, de forma justa, pela utilização de seus conhecimentos tradicionais em relação ao uso de espécies florestais ou de sistemas de gestão pela organização gestora da área florestal. Essa compensação deverá ser formalmente acordada, de forma livre e com o devido conhecimento desses povos, antes do início das actividades florestais.

Princípio 4 – A organização gestora da área florestal deve manter ou potenciar o bem-estar social e económico, a longo prazo, dos trabalhadores florestais e comunidades locais.

4.1 Deve ser dada oportunidade de emprego, formação e outros serviços às comunidades inseridas ou adjacentes às áreas florestais sob gestão;

4.2 A organização gestora da área florestal deve alcançar ou exceder a legislação e regulamentação aplicáveis relacionadas com saúde e segurança dos seus empregados e seus familiares.

4.3 Devem ser garantidos os direitos dos trabalhadores se organizarem e voluntariamente negociarem com seus empregadores, conforme descrito nas Convenções 87 e 98 da Organização Internacional do Trabalho (OIT);

4.4 O planeamento e execução das actividades de gestão florestal devem incorporar

os resultados das avaliações de impacto social. Devem ser mantidos processos de consulta com as pessoas e grupos directamente afectados pelas actividades de gestão florestal ;

4.5 Devem ser adoptados mecanismos apropriados para a resolução de queixas e para proporcionar compensação adequada no caso de perdas ou danos que afectem os direitos legais ou consuetudinários, a propriedade, os recursos ou o modo de vida das populações locais. Devem ser tomadas medidas para evitar tais perdas e danos.

Princípio 5 – A organização gestora da área florestal deve incentivar o uso eficiente dos múltiplos produtos e serviços da floresta, de forma a assegurar a viabilidade económica e uma ampla gama de benefícios ambientais e sociais.

5.1 A gestão florestal deve esforçar-se no sentido de assegurar a viabilidade económica, ao mesmo tempo que tem em consideração todos os custos de produção de ordem ambiental, social e operacional, e garantir os investimentos necessários para a manutenção da produtividade da unidade de gestão florestal.

5.2 A organização, nas suas actividades de gestão florestal e de colocação de produtos no mercado, deve promover a melhor utilização e o processamento local dos múltiplos produtos da floresta.

5.3 A gestão florestal deve minimizar os desperdícios associados às operações de exploração e processamento no local e evitar danos a outros recursos florestais.

5.4 A gestão florestal deve esforçar-se por fortalecer e diversificar a economia local, evitando a dependência de um único produto florestal.

5.5 A organização gestora da área florestal deve reconhecer, manter e, quando apropriado, aumentar o valor de recursos e serviços florestais, tais como bacias hidrográficas e os recursos piscícolas.

5.6 A taxa de exploração dos recursos florestais não poderá exceder níveis que não possam ser permanentemente sustentados.

Princípio 6 – A gestão florestal deve conservar a diversidade biológica, e valores associados, os recursos hídricos, os solos, os ecossistemas e paisagens frágeis e singulares, mantendo assim as funções ecológicas e a integridade das florestas.

6.1 A avaliação dos impactes ambientais deverá ser concluída – de acordo com a escala, a intensidade da gestão florestal e a singularidade dos recursos afectados –

e adequadamente integrada nos sistemas de gestão. As avaliações devem incluir considerações ao nível da paisagem, bem como os impactes do processamento no local. Os impactes ambientais devem ser avaliados antes do início das operações impactantes no local.

6.2 Devem existir salvaguardas que protejam as espécies raras, ameaçadas e em perigo de extinção e seus habitats (ex.: áreas de alimentação e reprodução).

Devem ser estabelecidas zonas de protecção e áreas de conservação, apropriadas à escala e à intensidade das actividades de gestão florestal e à singularidade dos recursos afectados. As actividades de caça, pesca, captura e colecta inapropriadas devem ser controladas.

6.3 As funções e os valores ecológicos devem ser mantidos intactos, incrementados ou restaurados, incluindo:

- a) Regeneração e sucessão florestal;
- b) Diversidade genética, de espécies e de ecossistemas;
- c) Ciclos naturais que afectem a produtividade do ecossistema florestal.

6.4 As amostras representativas dos ecossistemas existentes dentro da paisagem devem ser protegidas no seu estado natural e cartografadas, de forma adequada à escala e à intensidade das actividades de gestão florestal e à singularidade dos recursos afectados.

6.5 Devem ser preparadas e implementadas orientações por escrito para: controlar a erosão; minimizar os danos durante a exploração florestal, a construção de rede viária e outros distúrbios de ordem mecânica; e protecção dos recursos hídricos.

6.6 A gestão florestal deve promover o desenvolvimento e a adopção de métodos não químicos ambientalmente adequados para o controlo de pragas e doenças e esforçar-se para evitar o uso de pesticidas químicos.

São proibidos os pesticidas classificados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) do tipo 1A e 1B; os pesticidas de base hidrocarbonetos clorados; os pesticidas persistentes, tóxicos ou aqueles cujos derivados permanecem biologicamente activos, sendo cumulativos na cadeia alimentar para além do seu uso desejado; bem como quaisquer outros pesticidas proibidos por acordos internacionais.

Se forem utilizados produtos químicos deve ser providenciado equipamento e formação apropriados para minimizar os riscos para a saúde e para o ambiente.

6.7 Os resíduos de produtos químicos, as embalagens e resíduos não orgânicos líquidos e sólidos, incluindo combustíveis e óleos lubrificantes, devem ser tratados de acordo com a legislação em vigor, de forma ambientalmente adequada e fora da floresta.

6.8 O uso de agentes de controlo biológico deve ser documentado, minimizado, monitorizado e criteriosamente controlado de acordo com as leis nacionais e protocolos científicos internacionalmente aceites. É proibido o uso de organismos geneticamente modificados.

6.9 O uso de espécies exóticas deve ser cuidadosamente controlado e activamente monitorizado para evitar impactes ecológicos adversos

6.10 Não deve ocorrer a conversão de florestas naturais para plantações ou quaisquer modalidades de uso não florestal do solo, excepto em circunstâncias nas quais a conversão:

- a) representa uma área muito limitada da unidade de gestão florestal;
- b) não ocorra em áreas de Florestas de Alto Valor de Conservação; e
- c) possibilita benefícios de conservação claros, significativos, adicionais, seguros e de longo prazo para a unidade de gestão florestal.

Princípio 7 – Um plano de gestão – apropriado à escala e à intensidade das actividades de gestão florestal – deve ser escrito, implementado e actualizado. Os objectivos de longo prazo da gestão florestal e os meios para atingi-los devem estar claramente descritos.

7.1 O plano de gestão e documentação associada devem incluir:

- a) Os objectivos de gestão;
- b) Uma descrição dos recursos florestais a serem geridos, as limitações ambientais, os tipos de posse e de uso da terra, as condições socioeconómicas e uma caracterização das áreas adjacentes;
- c) Uma descrição dos sistemas silvícolas e/ou outros sistemas de gestão, com base nas características ecológicas da área florestal em causa e nas informações obtidas através de inventários florestais;
- d) A justificativa das taxas anuais de exploração e da selecção de espécies.
- e) Os mecanismos de monitorização do crescimento e dinâmica florestal;
- f) As salvaguardas ambientais baseadas em avaliações ambientais;
- g) Os planos para a identificação e protecção de espécies raras, ameaçadas e em

perigo de extinção;

h) Mapas descrevendo os recursos florestais, incluindo áreas protegidas, as actividades de gestão planeadas e a posse da terra;

i) Uma descrição e justificação das técnicas de exploração e dos equipamentos a serem utilizados;

7.2. O plano de gestão deverá ser revisto periodicamente de forma a incorporar os resultados da monitorização ou novas informações científicas e técnicas; bem como para se adaptar a mudanças nas circunstâncias ambientais, sociais e económicas;

7.3 Os trabalhadores florestais devem receber formação e supervisão adequadas para assegurar uma correcta implementação do plano de gestão;

7.4 Respeitando a confidencialidade da informação, a organização gestora da área florestal deve disponibilizar ao público um resumo com os principais elementos do plano de gestão, incluindo aqueles especificados no Critério 7.1.

Princípio 8 – A monitorização deve ser realizada – de forma apropriada à escala e intensidade da gestão florestal – para avaliar a condição da floresta, os rendimentos dos produtos florestais, a cadeia de responsabilidade, as actividades de gestão e os impactes sociais e ambientais.

8.1 A frequência e intensidade da monitorização devem ser determinadas pela escala e intensidade das actividades de gestão florestal, bem como pela complexidade e fragilidade do ambiente afectado. Os procedimentos de monitorização devem ser consistentes e replicáveis ao longo do tempo para permitir a comparação de resultados e a análise das mudanças.

8.2 A gestão florestal deve incluir a pesquisa e recolha de dados necessários para monitorizar, no mínimo, os seguintes indicadores:

a) Rentabilidade de todos os produtos florestais explorados;

b) Taxas de crescimento, regeneração e condição da floresta;

c) Composição e mudanças observadas na flora e na fauna;

d) Impactes ambientais e sociais da exploração florestal e outras operações; e

e) Custos, produtividade e eficiência da gestão florestal.

8.3 A organização gestora da área florestal deve fornecer a documentação necessária para permitir a monitorização e para que as entidades certificadoras possam rastrear cada produto florestal desde a sua origem, num processo conhecido como cadeia de responsabilidade.

8.4 Os resultados da monitorização devem ser incorporados na implementação e revisão do plano de gestão.

8.5 Respeitando a confidencialidade da informação, a organização gestora da área florestal deve disponibilizar ao público um resumo com os resultados dos indicadores, incluindo aqueles especificados no Critério 8.2.

Princípio 9 – As actividades de gestão em Florestas de Alto Valor de Conservação devem manter ou melhorar os atributos que definem tais áreas florestais. As decisões sobre Florestas de Alto Valor de Conservação devem ser sempre consideradas segundo o princípio da precaução.

9.1 A avaliação para determinar a presença de atributos consistentes com Florestas de Alto Valor de Conservação será realizada de forma apropriada à escala e intensidade da gestão florestal;

9.2 A parte consultiva do processo de certificação deve enfatizar os atributos de conservação identificados e as opções para a sua manutenção;

9.3 O plano de gestão deve incluir e implementar medidas específicas que assegurem a manutenção e/ou melhoria dos atributos de conservação identificados, segundo o princípio da precaução. Estas medidas devem ser especificamente incluídas no resumo do plano de gestão disponível ao público;

9.4 A monitorização anual deve avaliar a eficácia das medidas implementadas para manter ou melhorar dos atributos de conservação identificados.

Princípio 10 – As florestas plantadas devem ser planeadas e geridas de acordo com os Princípios e Critérios de 1 a 9 e com os Critérios do Princípio 10. Considerando que as florestas plantadas podem proporcionar um leque de benefícios sociais e económicos e contribuir para satisfazer as necessidades globais de produtos florestais, a gestão das florestas plantadas deve complementar a gestão, reduzir as pressões e promover o restauro e/ou conservação das florestas naturais.

10.1 Os objectivos de gestão das florestas plantadas, incluindo os objectivos de conservação e restauro da floresta natural, devem encontrar-se explicitados no Plano de Gestão e claramente evidenciados na sua implementação;

10.2 O delineamento e o ordenamento das florestas plantadas devem promover a protecção, o restauro e a conservação das florestas naturais, e não aumentar as pressões sobre as mesmas. No delineamento das florestas plantadas devem ser

considerados corredores ecológicos, galerias ripícolas e um mosaico de povoamentos com diferentes idades e períodos de rotação, em função da escala da organização gestora da área florestal. A escala e o delineamento das manchas de florestas plantadas devem ser consistentes com os padrões encontrados na paisagem circundante;

10.3 A diversidade na composição das florestas plantadas, com o objectivo de melhorar a estabilidade económica, ecológica e social, é um factor preferencial.

Esta diversidade pode incluir o tamanho e a distribuição espacial dos povoamentos na paisagem, o número e a composição genética das espécies, classes de idade, estrutura;

10.4 A organização gestora da área florestal deve basear a selecção das espécies a utilizar na instalação de povoamentos na adaptação ecológica das mesmas ao local e na sua adequação aos objectivos de gestão. A fim de favorecer a conservação da diversidade biológica, na instalação de povoamentos e na recuperação de ecossistemas degradados, a organização gestora da área florestal deve utilizar preferencialmente espécies autóctones em detrimento das exóticas. As espécies exóticas deverão ser utilizadas apenas quando o seu desempenho for melhor que o das espécies autóctones. Além disso, as florestas plantadas com espécies exóticas deverão ser cuidadosamente monitorizadas para detectar taxas anormais de mortalidade, o aparecimento de pragas ou doenças e impactes ecológicos adverso;

10.5 Uma proporção da unidade de gestão florestal, adequada à dimensão da organização gestora da área florestal e a ser determinada segundo padrões nacionais, deve ser gerida de forma a restaurar a área com coberto florestal natural;

10.6 Devem ser asseguradas medidas para manter e melhorar a estrutura dos solos, sua fertilidade e actividade biológica. As técnicas e taxas de exploração, a construção e manutenção da rede viária e a escolha de espécies não deverão resultar em degradação dos solos a longo prazo ou em impactes adversos na qualidade ou quantidade da água, ou em alterações significativas dos padrões de drenagem;

10.7 Devem ser tomadas medidas para prevenir e minimizar ocorrências de pragas e doenças, fogo e introdução de plantas invasoras. A gestão integrada de pragas deve ser parte essencial do plano de gestão, adoptando preferencialmente práticas de prevenção e métodos de controlo biológico em lugar de pesticidas químicos e fertilizantes. A gestão das plantações deve incluir todos os esforços para deixar de

usar químicos e fertilizantes, incluindo aqueles usados em viveiros. O uso de químicos é também abordado nos Critério 6.6 e 6.7;

10.8 A monitorização das plantações deve incluir, de forma adequada à escala da organização ou diversidade da unidade de gestão florestal, uma avaliação regular dos potenciais impactes sociais e ecológicos, nas áreas da organização e fora delas (e.g. regeneração natural, efeitos nos recursos hídricos e fertilidade dos solos e impactes na qualidade de vida), em complemento aos elementos citados nos Princípios 8, 6, e 4. Não devem ser plantadas espécies em larga escala até que ensaios locais e/ou a experiência tenham demonstrado que se encontram ecologicamente bem adaptadas; não têm características invasoras e não têm impacto ecológico negativo significativo noutros ecossistemas. Uma atenção especial deve ser dada às questões sociais de aquisição de terras para plantações, especialmente a protecção de direitos locais de posse, uso ou acesso;

10.9 As plantações estabelecidas em áreas convertidas de florestas naturais depois de Novembro de 1994, normalmente, não deverão ser qualificadas para a certificação. A certificação deverá ser permitida em circunstâncias onde sejam apresentadas à entidade certificadora evidências suficientes em como a organização não é responsável, directa ou indirectamente, por tal conversão.

ÁREAS FLORESTAIS CERTIFICADAS (HA)

- Celulose Beira Industrial (Celbi), SA
49341ha (plantação: eucalipto, sobreiro, pinho, outras espécies). Certificado emitido pela Smartwood (Rainforest Alliance Forest Program) em 3 de Abril de 2005
- Fruticor, SA
912 ha (natural: sobreiro). Certificado emitido pela Smartwood em 25 de Maio de 2005
- Sociedade Silvícola Caima (Silvicaima), SA
23.359ha (plantação: eucalipto, sobreiros, pinho, outras espécies). Certificado emitido pela Woodmark (Soil Association Forest Program) em 24 de Fevereiro de 2006.

Cadeias de Responsabilidades certificadas

- J.J.Louro Pereira, SA
Certificado emitido pela Smartwood em 2003, para *cabinets* e MDF (medium density fiberboard)
- Terrar, SA
Certificado emitido pela Smartwood em 1 de Dezembro de 2003, para componentes *fire surrounds*, unidades de cozinha e madeira de pinho.
- Corticeira Amorim Industria, SA
Certificado emitido pela Smartwood em 14 de Outubro de 2004, para aglomerado de cortiça e granulado de cortiça.
- Celulose Beira Industrial (Celbi), SA
Certificado emitido pela Smartwood em 4 de Março de 2005, para pasta de eucalipto (290 000 ton/year).

- Amorim e Irmãos, SA – Unidade de Coruche

Certificado emitido pela Smartwood em 2 de Junho de 2005, para discos de cortiça para rolhas e cortiça crua tratada.

- Soporcel – Sociedade Portuguesa de Papel, SA

Certificado emitido pela Smartwood em 16 de Fevereiro de 2006, para papel (feito a base de pasta de eucalipto ou pinho)

- Portucel, SA – Setúbal & Cacia.

Certificado emitido pela Smartwood em 16 de Março de 2006, para papel (feito a partir de pasta de eucalipto ou pinho)

Definição		Designação	
<p>Todos os tipos de vinho, tal como definidos no Regulamento (CEE) n.º 1493/99, do Conselho, de 17 de Maio, conforme consta da Diretiva n.º 2000/13/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Março.</p> <p>Os músculos esqueléticos (*) das espécies de mamíferos e de aves, que são reconhecidas como próprias para consumo humano com os tecidos que estão naturalmente incluídos ou aderentes, em relação aos quais os teores totais em matéria gorda e tecido conjuntivo não excedam os valores seguidamente indicados e sempre que a carne constitua um ingrediente de outro género alimentício. São excluídos da presente definição os produtos abrangidos pela definição comunitária de «carnes separadas mecanicamente». Limites máximos em matéria gorda e em tecido conjuntivo para os ingredientes designados pelo termo «carne(s) de»:</p>		<p>«Vinho».</p> <p>«Carne(s) de» e o(s) nome(s) da(s) espécie(s) animal(is) de que é(são) proveniente(s).</p>	
Espécies	Matéria gorda (percentagem)	Tecido conjuntivo (¹)	(percentagem)
Mamíferos (excepto coelhos e suínos) e misturas de espécies com predominância de mamíferos	25	25	
Suínos	30	25	
Aves e coelhos	15	10	

(¹) O teor em tecido conjuntivo é calculado através da relação entre os teores em colagénio e em proteínas de carne. O teor em colagénio representa oito vezes o teor em hidroxiprolina.

Quando os limites máximos em matéria gorda e ou em tecido conjuntivo forem ultrapassados mas forem respeitados todos os demais critérios da «carne(s) de», o teor em «carne(s) de» deve ser ajustado, diminuindo-o em conformidade, e a lista de ingredientes deve mencionar, para além dos termos «carne(s) de», a presença de matéria gorda e ou de tecido conjuntivo.

(*) O diafragma e os masséteres fazem parte dos músculos esqueléticos, ao passo que o coração, a língua, os músculos da cabeça (à excepção dos masséteres), do carpo, do tarso e da cauda são excluídos dessa definição.

2 — Ao Decreto-Lei n.º 560/99, de 18 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 183/2002, de 20 de Agosto, e respectiva Declaração de Rectificação n.º 31/2002, de 7 de Outubro, é aditado o seguinte anexo:

«ANEXO III

(ingredientes a que se referem os artigos 14.º-A e 15.º-A)

Cereais que contêm glúten, nomeadamente trigo, centeio, cevada, aveia, espelta, *kamut* ou as suas estirpes hibridizadas e produtos à base de cereais.

Crustáceos e produtos à base de crustáceos.

Ovos e produtos à base de ovos.

Peixes e produtos à base de peixe.

Amendoins e produtos à base de amendoins.

Soja e produtos à base de soja.

Leite e produtos à base de leite (incluindo lactose).

Frutos de casca rijas, ou seja, amêndoas (*Amygdalus communis* L.), avelãs (*Corylus avellana*), nozes comuns (*Juglans regia*), castanhas de caju (*Anacardium occidentale*), nozes pécan [*Carya ilinoensis* (Wangenh.) K. Koch], castanhas do Brasil (*Bertholletia excelsa*), pistácios (*Pistacia vera*), nozes de macadâmia e do Queensland (*Macadamia ternifolia*) e produtos à base de frutos de casca rijas.

Aipos e produtos à base de aipos.

Mostarda e produtos à base de mostarda.

Sementes de sésamo e produtos à base de sementes de sésamo.

Dióxido de enxofre e sulfitos em concentrações superiores a 10 mg/kg ou 10 mg/l expressos em SO₂.

Decreto-Lei n.º 127/2005

de 5 de Agosto

A promoção da gestão do património florestal nacional, nomeadamente através do ordenamento das explorações florestais e da dinamização e apoio ao associativismo, é um dos objectivos da política florestal nacional consagrado na Lei de Bases da Política Florestal, Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto. Compete, pois, ao Estado dinamizar a constituição de explorações florestais com dimensão que possibilite ganhos de eficiência na sua gestão, através de incentivos ao agrupamento de explorações, ao emparcelamento de propriedades e à desincentivação do seu fraccionamento.

Com o presente diploma, estabelece-se o enquadramento legal para a criação das zonas de intervenção florestal (ZIF), permitindo-se uma intervenção específica em matéria do ordenamento e da gestão florestal.

É criado o conceito de ZIF, estabelecendo-se os seus objectivos e abrangência territorial, assim como se sistematiza o processo de constituição, alteração e extinção das ZIF, especificando os seus elementos estruturantes e as condições mínimas necessárias para a formalização da sua constituição.

É definido também o modo de funcionamento das ZIF, descrevendo-se o processo da sua gestão e as responsabilidades das respectivas entidades gestoras.

Cumpra salientar a obrigatoriedade de constituição de um fundo comum para financiar acções geradoras de benefícios comuns e de apoio aos proprietários e produtores florestais aderentes.

Merece especial destaque a obrigatoriedade de existência de um plano de gestão florestal e de um plano de defesa da floresta de carácter vinculativo para todos os proprietários e produtores florestais abrangidos pela área territorial da ZIF, definidor do seu conteúdo, processo de aprovação e execução. Introduce-se, também, a possibilidade de a entidade gestora da ZIF assumir a responsabilidade de execução dos planos, mediante acordo com os proprietários ou produtores florestais, ou ainda nos casos em que, sendo desconhecido o proprietário ou produtor florestal, ou o seu paradeiro, a defesa das propriedades aderentes à ZIF assim o aconselhe.

Cumpra ainda salientar que, no âmbito dos instrumentos financeiros de política florestal, é dada prioridade aos projectos em matéria de ordenamento e gestão florestal, de investimento e de defesa da floresta contra os incêndios, integrados em ZIF e de acordo com os seus elementos estruturantes.

Prevê-se também a instituição de atribuição de prémios para as ZIF, em função dos objectivos atingidos e da obtenção da certificação florestal da sua gestão.

Por último, é de referir que são estabelecidas as condições de preferência dos proprietários dos prédios rústicos incluídos e aderentes à ZIF na compra e venda ou dação em cumprimento de prédios rústicos sítos nessa área.

Foi ouvida a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Objecto

O presente diploma estabelece o regime de criação de zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e extinção.

Artigo 2.º

Âmbito geográfico de aplicação

O presente diploma aplica-se a todo o território continental português.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos da aplicação do presente diploma, entende-se por:

- «Aderentes», proprietários ou produtores florestais da área da ZIF que aderem a esta nos termos previstos no respectivo regulamento;
- «Entidade gestora da ZIF», organização associativa sem fins lucrativos de proprietários e produtores florestais ou outra pessoa colectiva aprovada pelos proprietários e produtores florestais;
- «Espaços florestais», terrenos ocupados com arvoredos florestais, com uso silvo-pastoril ou incultos de longa duração;

- «Inventário da estrutura da propriedade», levantamento perimetral dos prédios na área ZIF que permite estabelecer uma directa correspondência com as respectivas matrizes prediais rústicas;
- «Núcleo fundador», proprietários ou produtores florestais detentores de um conjunto de prédios rústicos, constituídos maioritariamente por espaços florestais, com uma área territorial contínua ou contígua de pelo menos 10 % da área proposta para a ZIF;
- «Produtor florestal», o detentor, a qualquer título, dos direitos de exploração florestal de um prédio rústico;
- «Proprietário florestal», o titular de um prédio rústico que inclua espaços florestais;
- «Rede de compartimentação», conjunto das redes viária, de infra-estruturas e de linhas e planos de água ou de qualquer modificação estrutural do território, do seu uso ou da tipologia da vegetação que permite identificar áreas bem delimitadas;
- «ZIF», áreas territoriais contínuas e delimitadas constituídas maioritariamente por espaços florestais, submetidas a um plano de gestão florestal e a um plano de defesa da floresta e geridas por uma única entidade.

Artigo 4.º

Objectivos das zonas de intervenção florestal

São objectivos fundamentais das ZIF:

- Promover a gestão sustentável dos espaços florestais que as integram;
- Coordenar, de forma planeada, a protecção dos espaços florestais e naturais;
- Reduzir as condições de ignição e de propagação de incêndios;
- Coordenar a recuperação dos espaços florestais e naturais quando afectados por incêndios;
- Dar coerência territorial e eficácia à acção da administração central e local e dos demais agentes com intervenção nos espaços florestais.

Artigo 5.º

Delimitação das zonas de intervenção florestal

1 — A delimitação das ZIF atende aos seguintes critérios:

- Fisiografia do terreno;
- Rede de compartimentação;
- Ocupação e uso do solo;
- Risco estrutural de incêndio florestal;
- Inclusão de um mosaico florestal que constitua uma unidade com dimensão e de particular importância para a produção e conservação dos recursos florestais ou naturais, incluindo a biodiversidade, a defesa do solo ou outra valência ambiental.

2 — A localização e delimitação das ZIF atende, ainda, às normas estabelecidas nos planos regionais de ordenamento florestal, nos planos especiais e municipais de ordenamento do território e nos planos de defesa da floresta de âmbito municipal ou intermunicipal, bem como às orientações regionais produzidas pelas comissões regionais de reflorestação.

3 — A área territorial das ZIF compreende um mínimo de 1000 ha e inclui no mínimo 50 proprietários ou produtores florestais e 100 prédios rústicos.

CAPÍTULO II

Processo de constituição, alteração e extinção das zonas de intervenção florestal

Artigo 6.º

Iniciativa do processo

1 — As ZIF constituem-se por iniciativa dos proprietários ou produtores florestais que constituem o seu núcleo fundador, nas condições definidas na alínea e) do artigo 3.º

2 — As entidades públicas da administração central e local podem propor a constituição de ZIF.

Artigo 7.º

Consulta prévia

1 — A intenção de constituição de uma ZIF é divulgada através da realização de, pelo menos, uma reunião promovida pelo núcleo fundador e publicitada, com a antecedência mínima de 15 dias, por edital nos locais do estilo e anúncio num jornal de expansão nacional, bem como na página da Internet da Direcção-Geral dos Recursos Florestais (DGRF).

2 — A publicitação referida no número anterior inclui a carta com a delimitação territorial proposta para a ZIF referenciada à carta militar na escala de 1:25 000.

3 — A reunião é realizada em localidades sede da freguesia ou do concelho da área geográfica abrangida pela ZIF.

4 — Compete ao núcleo fundador registar em acta a identificação e opinião de cada participante.

5 — Na reunião está presente um representante da DGRF, responsável pela validação da acta.

Artigo 8.º

Consulta pública

1 — Depois de realizada a consulta prévia, e no prazo máximo de 45 dias, o núcleo fundador elabora e publica, obrigatoriamente, os seguintes elementos:

- a) Listagem dos proprietários e produtores florestais que anuíram a integrar a ZIF cuja criação se propõe;
- b) Indicação da entidade gestora da ZIF;
- c) Carta com a delimitação da área territorial da ZIF e sua localização administrativa;
- d) Cadastro predial geométrico ou simplificado dos prédios abrangidos ou, na falta daquele, inventário da estrutura da propriedade na escala adequada à sua identificação;
- e) Projecto de regulamento interno;
- f) A acta da reunião realizada no âmbito da consulta prévia, validada pelo representante da DGRF.

2 — Os documentos referidos no número anterior são publicitados durante 30 dias através de anúncio na página da Internet da DGRF e das câmaras municipais abrangidas pela ZIF, bem como através de edital a afixar

nas sedes das respectivas juntas de freguesia, encontrando-se disponíveis para consulta, nomeadamente:

- a) Nos respectivos núcleos florestais da DGRF;
- b) Nas respectivas câmaras municipais da área de localização da ZIF.

3 — Os locais de consulta pública recebem os pedidos de esclarecimento e as sugestões efectuadas e remetem-nos ao núcleo fundador.

4 — Nos casos em que não exista cadastro predial geométrico, o prazo para a elaboração dos elementos previstos na alínea d) do n.º 1 pode, por iniciativa do núcleo fundador e mediante autorização da DGRF, ser prorrogado pelo prazo máximo de um ano.

Artigo 9.º

Audiência final

1 — Findo o período de consulta pública referido no n.º 1 do artigo anterior, realiza-se uma reunião promovida pelo núcleo fundador e publicitada, com a antecedência mínima de 15 dias, por edital nos locais de estilo e anúncio num jornal de expansão nacional e na página da Internet da DGRF, na qual são apresentados e explicados os elementos referidos no n.º 1 do artigo anterior.

2 — Compete ao núcleo fundador proceder á análise e resposta dos esclarecimentos solicitados e das sugestões efectuadas durante o período de consulta pública e registar em acta a identificação e opinião de cada participante.

3 — A reunião é realizada em localidades sede da freguesia ou do concelho da área geográfica abrangida pela ZIF.

4 — Na reunião está presente um representante da DGRF, responsável pela validação da acta.

Artigo 10.º

Requerimento para a criação das zonas de intervenção florestal

1 — O pedido de criação da ZIF efectua-se mediante requerimento dirigido ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

2 — O requerimento é apresentado pelo núcleo fundador junto da DGRF e deve preencher os requisitos seguintes:

- a) Ser subscrito por um mínimo de 30 proprietários e produtores florestais da área ZIF;
- b) Os subscritores serem detentores, em conjunto, de pelo menos metade da área proposta para a ZIF.

3 — O requerimento é instruído com os seguintes documentos:

- a) Os referidos no n.º 1 do artigo 8.º, com as correcções resultantes do processo de consulta pública;
- b) A acta da reunião realizada no âmbito da audiência final, validada pelo representante da DGRF.

4 — Nos casos previstos no n.º 4 do artigo 8.º, o núcleo fundador assume a responsabilidade pelo cumprimento do requisito previsto na alínea b) do n.º 2.

5 — A DGRF, no prazo de 30 dias a contar da recepção do requerimento, comunica aos interessados qual o parecer final sobre o mesmo.

Artigo 11.º

Criação das zonas de intervenção florestal

1 — As ZIF são criadas por portaria do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, sob proposta da DGRF.

2 — Os proprietários e produtores florestais abrangidos pela área ZIF e não aderentes à mesma estão obrigados a ter um plano de gestão florestal aprovado pela DGRF.

Artigo 12.º

Alteração e extinção das zonas de intervenção florestal

1 — A área territorial das ZIF pode ser objecto de alteração com uma periodicidade não inferior a cinco anos.

2 — As ZIF podem ser extintas por iniciativa dos proprietários e produtores florestais, devendo estes representar, no mínimo, 50 % do universo dos proprietários e produtores florestais aderentes e deter, em conjunto, pelo menos metade da área da ZIF.

3 — Os proprietários e produtores florestais que decidam sair da ZIF podem fazê-lo após aprovação de um plano de gestão florestal pela DGRF.

4 — A DGRF, quando não sejam cumpridas as normas do plano de gestão florestal e do plano de defesa da floresta ou deixem de verificar-se os requisitos ou condições fundamentais que justificaram a sua criação, propõe ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas a extinção da ZIF.

5 — A alteração e a extinção das ZIF são objecto de portaria do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

CAPÍTULO III

Funcionamento das zonas de intervenção florestal

Artigo 13.º

Gestão das zonas de intervenção florestal

1 — A gestão das ZIF é assegurada pela entidade gestora da ZIF.

2 — As entidades referidas no número anterior devem dispor de capacidade técnica adequada à gestão das ZIF e estar dotadas de um centro de custos específico para o efeito.

3 — As entidades gestoras das ZIF podem candidatar-se e ser beneficiárias dos apoios previstos no artigo 25.º para dar cumprimento às suas responsabilidades.

4 — Os requisitos das entidades gestoras das ZIF são definidos por portaria do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Artigo 14.º

Elementos estruturantes das zonas de intervenção florestal

1 — São elementos estruturantes da ZIF os seguintes documentos:

- a) Regulamento interno;
- b) Plano de gestão florestal da área ZIF;
- c) Plano de defesa da floresta da área ZIF;

- d) Cadastro predial, geométrico ou simplificado dos prédios abrangidos ou, na falta daquele, inventário da estrutura da propriedade na escala adequada à sua identificação;
- e) Inventário florestal dos prédios de que não se conheçam os respectivos proprietários ou produtores florestais, ou o seu paradeiro, e sobre os quais sejam efectuadas intervenções silvícolas;
- f) Carta com a delimitação territorial na escala de 1:25 000 referenciada à carta militar;
- g) Registo dos proprietários e produtores florestais aderentes;
- h) Calendário de progressão e representatividade territorial da ZIF com a duração de cinco anos;
- i) Registo da programação e execução das acções planeadas.

2 — As ZIF podem, ainda, dispor de planos específicos, nomeadamente os previstos no artigo 21.º

3 — O elemento referido na alínea e) só é obrigatório se e quando à entidade gestora da ZIF for cometida a execução de intervenções silvícolas nesses espaços.

Artigo 15.º

Responsabilidades das entidades gestoras

1 — As entidades gestoras das ZIF asseguram a realização dos objectivos da ZIF e a sua administração, competindo-lhes designadamente:

- a) Promover a gestão profissional conjunta das propriedades que a integram;
- b) Promover a concertação dos interesses dos proprietários e produtores florestais;
- c) Elaborar os elementos estruturantes definidos no artigo anterior, bem como proceder à sua publicitação;
- d) Elaborar planos específicos, quando necessários;
- e) Cumprir as regras e procedimentos estabelecidos no regulamento interno de funcionamento da ZIF;
- f) Promover a aplicação da legislação florestal na sua área territorial;
- g) Recolher, organizar e divulgar os dados e informações relevantes da ZIF;
- h) Promover a regularização do inventário da estrutura da propriedade na ZIF e a regularização dos respectivos elementos de registo;
- i) Garantir a coordenação de todas as actividades comuns;
- j) Colaborar com as comissões municipais ou intermunicipais de defesa da floresta contra incêndios na preparação e execução do plano de defesa da floresta;
- l) Colaborar com outras entidades públicas ou privadas de idêntico âmbito territorial ou funcional.

2 — As entidades gestoras das ZIF apresentam anualmente à assembleia geral de aderentes o plano anual de actividades e o relatório e contas.

Artigo 16.º

Substituição da entidade gestora das zonas de intervenção florestal

1 — A entidade gestora da ZIF pode ser substituída por iniciativa dos proprietários e produtores florestais,

em assembleia geral de aderentes, devendo estes representar mais de 50 % do universo dos proprietários e produtores florestais aderentes e deter, em conjunto, mais de metade da superfície da área da ZIF.

2 — A não aprovação em assembleia geral de aderentes do plano anual de actividades e do relatório e contas por mais de 50 % do universo dos proprietários e produtores florestais aderentes e que detenham, em conjunto, mais de metade da superfície da área ZIF implica a substituição da entidade gestora da ZIF.

3 — A substituição da entidade gestora da ZIF é objecto de portaria do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Artigo 17.º

Regulamento interno

1 — O funcionamento das ZIF rege-se por um regulamento interno aprovado em assembleia geral de aderentes.

2 — O regulamento interno define os objectivos específicos da ZIF, estabelece os deveres e direitos dos proprietários e produtores florestais aderentes e as respectivas regras de funcionamento.

Artigo 18.º

Fundo comum

1 — As entidades gestoras das ZIF devem constituir um fundo comum destinado a financiar acções geradoras de benefícios comuns e de apoio aos proprietários e produtores florestais aderentes.

2 — Constituem receitas do fundo comum, nomeadamente, as contribuições financeiras dos proprietários e produtores florestais aderentes, bem como os prémios, incentivos e outras receitas que lhes sejam atribuídos nos termos da lei e das condições definidas no respectivo regulamento interno.

CAPÍTULO IV

Gestão dos espaços florestais

Artigo 19.º

Plano de gestão florestal

1 — A área territorial da ZIF é abrangida por um plano de gestão florestal elaborado de acordo com o disposto no Decreto-Lei n.º 205/99, de 9 de Junho.

2 — O plano de gestão florestal concretiza as orientações do plano regional de ordenamento florestal da sua área geográfica, atende aos instrumentos municipais e especiais de ordenamento do território e respeita os interesses dos proprietários e produtores florestais que têm de o subscrever.

Artigo 20.º

Plano de defesa da floresta

1 — A área territorial da ZIF é abrangida por um plano de defesa da floresta.

2 — O plano de defesa da floresta aplica os princípios orientadores e acções estabelecidos nos planos de defesa da floresta de âmbito municipal ou intermunicipal.

3 — O plano de defesa da floresta deve conter os elementos previstos na Portaria n.º 1185/2004, de 15 de Setembro.

4 — O plano de defesa da floresta é elaborado para um período temporal de cinco anos e é actualizado anualmente.

Artigo 21.º

Outros planos específicos

Se os valores ou funções contidos ou adjacentes à área da ZIF forem colocados em risco de dano por fenómenos bióticos ou abióticos, devem ser elaborados planos específicos de intervenção, nomeadamente de controlo de erosão, de protecção fitossanitária, de conservação de um determinado *habitat*, de salvaguarda de património arqueológico, de recreio ou lazer, de silvo-pastorícia e de caça.

Artigo 22.º

Força vinculativa dos planos

O plano de gestão florestal e o plano de defesa da floresta da área territorial da ZIF são de cumprimento obrigatório para todos os proprietários e produtores florestais aderentes.

Artigo 23.º

Aprovação dos planos

1 — Elaborados os planos referidos nos artigos 19.º, 20.º e 21.º, os mesmos são submetidos a apreciação geral dos proprietários e produtores florestais abrangidos pela área territorial da ZIF, através de consulta pública por edital, durante 30 dias, devendo quaisquer sugestões ser apresentadas à entidade gestora da ZIF por escrito e no prazo de 15 dias a contar do termo daquele período, para esta proceder às correcções a que houver lugar.

2 — O plano de defesa da floresta é obrigatoriamente submetido a parecer da respectiva comissão municipal ou intermunicipal de defesa da floresta contra incêndios, a emitir no prazo de 30 dias, findo o qual se considera favorável.

3 — Os planos específicos previstos no artigo 21.º devem ser submetidos a parecer das entidades que a DGRF entenda conveniente consultar.

4 — Consideram-se os planos validados se aceites pela maioria dos proprietários e produtores florestais aderentes à ZIF e que detenham em conjunto pelo menos metade da superfície dos espaços florestais àquela pertencentes.

5 — Após a consulta pública, a recolha dos pareceres e a validação de acordo com os números anteriores, os planos são submetidos pela entidade gestora da ZIF à aprovação da DGRF.

6 — A DGRF informa a entidade gestora da ZIF, no prazo máximo de 30 dias, de qual a decisão tomada sobre os planos referidos nos números anteriores.

Artigo 24.º

Execução dos planos

1 — A execução dos planos cabe aos proprietários e produtores florestais, excepto se tal responsabilidade for cometida à entidade gestora da ZIF, mediante acordo entre as partes ou quando, sendo desconhecido o proprietário ou produtor florestal, ou o seu paradeiro, ou, ainda, nos casos de incumprimento da execução pelos proprietários e produtores florestais, o interesse público aconselhe o contrário.

2 — Nas situações em que ocorrer intervenção em propriedades de que se desconheça o proprietário ou produtor florestal, ou o seu paradeiro, a entidade gestora da ZIF deve efectuar a recolha e o registo das intervenções silvícolas e dados biométricos e manter o seu arquivo histórico, obrigando-se ao dever de informação sempre que solicitada.

Artigo 25.º

Financiamento

1 — O financiamento das acções previstas nos planos é assegurado pelos proprietários e produtores florestais aderentes à ZIF, pelo fundo comum e pelos instrumentos públicos de apoio à floresta, de âmbito nacional e comunitário, sem prejuízo de outras fontes financeiras obtidas para o efeito pela entidade gestora da ZIF.

2 — Os instrumentos de política destinados ao financiamento do ordenamento e gestão florestal e da defesa da floresta contra os incêndios devem atribuir prioridade ao apoio às iniciativas em ZIF desde que estas integrem os seus elementos estruturantes.

3 — Os instrumentos de apoio financeiros referidos nos números anteriores devem ainda instituir apoios especiais à constituição e instalação de ZIF em zonas de minifúndio.

Artigo 26.º

Atribuição de prémios

1 — O Estado pode atribuir prémios em função dos objectivos atingidos, tendo em conta nomeadamente a progressão da área ZIF e a obtenção da certificação da gestão florestal sustentável da ZIF, constituindo os mesmos receita do fundo comum previsto no artigo 18.º

2 — As condições de atribuição dos prémios referidos no número anterior são definidas por portaria do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

CAPÍTULO V

Fiscalização e sanções

Artigo 27.º

Competências

1 — A fiscalização do cumprimento das disposições previstas no presente diploma ou dele resultantes e o respectivo sancionamento são da competência da DGRF.

2 — Sempre que qualquer entidade competente tome conhecimento de situações que indiciem a prática de uma contra-ordenação prevista no presente diploma, deve dar notícia à DGRF e remeter-lhe toda a documentação de que disponha, para efeito de instauração e instrução do processo de contra-ordenação e consequente decisão.

Artigo 28.º

Contra-ordenações

1 — Constitui contra-ordenação punível com coima de € 500 a € 3700, no caso de pessoas individuais, e de € 2500 a € 44 000, no caso de pessoas colectivas:

- a) O não cumprimento do disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º;

- b) O não cumprimento do disposto nas alíneas c) a e) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 15.º;
- c) O não cumprimento do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 24.º

2 — A determinação da medida da coima é feita nos termos do disposto no regime geral das contra-ordenações.

3 — A tentativa e a negligência são puníveis nos termos da lei geral.

Artigo 29.º

Sanções acessórias

1 — Simultaneamente com a coima, pode a autoridade competente determinar a aplicação das seguintes sanções acessórias, em função da gravidade da contra-ordenação:

- a) Suspensão do exercício de profissões ou actividades cujo exercício dependa de título público ou de autorização ou homologação de autorização pública;
- b) Privação do direito a subsídios ou benefícios outorgados por entidades ou serviços públicos.

2 — As sanções referidas têm a duração máxima de dois anos contados a partir da decisão condenatória definitiva e a sua aplicação está sujeita ao disposto no regime geral das contra-ordenações.

3 — A autoridade competente para a aplicação da coima deve, a expensas do infractor, dar publicidade à punição pela prática das contra-ordenações previstas no n.º 1 do artigo anterior.

Artigo 30.º

Afectação do produto das coimas

O produto das coimas é afectado da seguinte forma:

- a) 10 % para a entidade que dá notícia da infracção;
- b) 30 % para a DGRF;
- c) 60 % para o Estado.

CAPÍTULO VI

Disposições finais

Artigo 31.º

Preferência na compra e venda ou dação em cumprimento

1 — Os proprietários dos prédios rústicos incluídos e aderentes à ZIF gozam do direito de preferência nos termos previstos no Código Civil na compra e venda ou dação em cumprimento de prédios rústicos sítos nessa área, sem prejuízo de outras preferências estabelecidas na lei.

2 — Sendo vários os proprietários com direito de preferência, prefere:

- a) No caso de compra e venda de prédio encravado, o proprietário que estiver onerado com servidão de passagem;
- b) Nos restantes casos, o proprietário que seja detentor de prédios rústicos mais próximos do prédio a preferir.

Artigo 32.º

Isenção de taxas e emolumentos

1 — Fica isenta de taxas e emolumentos a emissão de cópias e certidões das inscrições matriciais e descrições prediais relativas aos prédios que integrem as áreas ZIF quando requeridas pela respectiva entidade gestora da ZIF para fins de criação e actualização dos seus instrumentos estruturantes.

2 — Ficam ainda isentos de taxas e emolumentos os licenciamentos de uso e alteração do uso do solo e as intervenções que decorram da aplicação do plano de gestão florestal.

Artigo 33.º

Publicidade

1 — Para efeitos de informação e comunicação gerais aos seus associados, a entidade gestora da ZIF dispõe, junto da área ZIF, de um edital em local permanente e de livre acesso.

2 — Independentemente da publicitação prevista no número anterior, a todas as decisões com interesse geral para constituição e funcionamento da ZIF deve ser dada publicidade por anúncio em jornal da respectiva região e na página da Internet da DGRF.

Artigo 34.º

Dever de colaboração

Qualquer entidade pública deve colaborar na prestação da informação necessária à constituição e funcionamento das ZIF.

Artigo 35.º

Prova de titularidade

1 — Na ausência de cadastro geométrico, predial ou simplificado, as matrizes prediais rústicas constituem presunção de titularidade bastante para os diversos actos necessários à concretização das acções de desenvolvimento florestal na área territorial da ZIF.

2 — Os levantamentos dos prédios rústicos efectuados pela entidade gestora da ZIF, subscritos pelos respectivos proprietários, devem ser considerados na actualização dos respectivos registos matriciais.

3 — Os levantamentos referidos no número anterior, quando homologados pelo Instituto Geográfico Português, caso não tenha havido lugar à actualização das matrizes, constituem igualmente presunção de titularidade bastante para os actos referidos no n.º 1.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 30 de Junho de 2005. — *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa — António Luís Santos Costa — Luís Manuel Moreira de Campos e Cunha — Alberto Bernardes Costa — Humberto Delgado Ubach Chaves Rosa — Jaime de Jesus Lopes Silva.*

Promulgado em 21 de Julho de 2005.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 22 de Julho de 2005.

O Primeiro-Ministro, *José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa.*

REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

Assembleia Legislativa

Decreto Legislativo Regional n.º 22/2005/A

Estatuto do Aluno dos Ensinos Básico e Secundário

As matérias referentes ao estatuto disciplinar do aluno e às normas a seguir no cumprimento do dever de escolaridade obrigatória, conforme fixado na Lei de Bases do Sistema Educativo, têm vindo a sofrer diversos enquadramentos normativos, o mais recente dos quais foi dado pelo Estatuto do Aluno do Ensino não Superior, aprovado pela Lei n.º 30/2002, de 20 de Dezembro. Esta lei, alterando, entre outros aspectos, o regime de valoração da assiduidade no sucesso escolar, introduziu a retenção automática nas situações em que seja ultrapassado determinado limite de faltas injustificadas. Se tal é compreensível quando se trate de alunos não sujeitos à escolaridade obrigatória, esse estatuto é de difícil aplicação às crianças e jovens a ela sujeitos.

Tal retenção, quando conjugada com a obrigatoriedade de ser mantida a frequência escolar, transforma-se num poderoso incentivo ao desinteresse e à indisciplina, já que dificilmente se conseguirá conciliar a obrigação de permanecer na escola, e prosseguir os objectivos de aprendizagem, com a quase certeza da inutilidade da frequência no que respeita à obtenção de sucesso.

Por outro lado, tratando-se de crianças e jovens, que de facto não têm a capacidade plena para determinar os seus actos, não parece adequado aplicar uma penalização que directamente comprometerá o seu futuro, já que, em muitos casos, resultará na impossibilidade de cumprimento da escolaridade obrigatória, com todas as restrições de cidadania daí resultantes.

Conhecendo-se o efeito da assiduidade no aproveitamento escolar, os alunos com reduzida assiduidade, em geral, já são suficientemente penalizados pelas condições sociais e familiares de origem, factor determinante no próprio fenómeno de absentismo. A aplicação daquela penalização resultará, inequivocamente, em mais um factor de discriminação negativa e exclusão social na escola, atingindo de forma desproporcionada os alunos oriundos dos estratos sociais mais desfavorecidos.

Face a essa realidade, interessa, portanto, criar condições para co-responsabilizar a comunidade educativa no esforço de aumentar o nível de escolarização dos Açorianos, em cooperação com os encarregados de educação e a comunidade local, para que cumpram a obrigação constitucional e legal de zelar pela escolarização das crianças e jovens a seu cargo.

A Região Autónoma dos Açores tem vindo a desenvolver um enorme esforço no sentido de reduzir o número de jovens que, em cada ano escolar, abandonam o sistema educativo sem terem cumprido a escolaridade obrigatória a que legalmente estão obrigados. Esse esforço de escolarização, que se traduz num investimento *per capita* no sistema educativo muito superior ao nacional e europeu e na criação de múltiplos programas de diversificação curricular, não é compatível com a reprovação automática decorrente do absentismo, uma vez que tal levará, inevitavelmente, ao aumento do abandono escolar e, por essa via, ao recrudescimento do incumprimento da escolaridade obrigatória.