



Maria João Canadas

Professora
Instituto Superior
de Agronomia

DAS ZONAS DE INTERVENÇÃO FLORESTAL AOS NOVOS MODELOS DE GESTÃO CONJUNTA DAS FLORESTAS

Legalmente instituídas em 2005, as Zonas de Intervenção Florestal (ZIF) previam um plano de gestão florestal (PGF) único para uma área contínua pertencente a vários proprietários, ou seja, uma gestão conjunta. Transcorrido mais de um decénio, e na sequência dos dramáticos incêndios de 2017, é promulgado um novo pacote legislativo que, no âmbito da gestão conjunta, inclui alterações às ZIF (Decreto-Lei nº 67 de 12 de junho de 2017) e propõe outros modelos como as Entidades de Gestão Florestal (EGF, Decreto-Lei nº 66 de 12 de junho de 2017) e as Unidades de Gestão Florestal (UGF, Lei nº 111/2017 de 19 de dezembro que constitui a primeira alteração ao decreto-lei anterior).

A leitura que aqui se apresenta destes modelos de gestão fundamenta-se no percurso das ZIF. Começa-se por discutir os pressupostos legais, passando-se em seguida à análise da implementação das ZIF, de forma global, e na sua relação com a diversidade dos espaços rurais.

PRESSUPOSTOS EM DISCUSSÃO: PEQUENEZ E INCÚRIA DOS PROPRIÉTARIOS

Reconhece-se, no preâmbulo da lei que, em 2005, institui as ZIF, que cabe ao Estado dinamizar a “constituição de explorações florestais com dimensão que possibilite ganhos de eficiência na sua gestão” (Decreto-Lei nº 127/2005, de 5 de agosto). Numa revisão da lei, em 2009, é expressamente referido para as ZIF o objetivo de ultrapassar o bloqueio resultante da estrutura de “propriedade minifundiária” e de infra-estruturar o território para o tornar “mais resiliente aos incêndios” (Decreto-Lei nº 15/2009, de 14 de janeiro). No pacote legislativo de 2017 reafirmam-se os mesmos propósitos, “minimizar os bloqueios à intervenção florestal, nomeadamente a estrutura da propriedade privada, em particular nas regiões de minifúndio” (Decreto-Lei 67/2017), e o mesmo diagnóstico, “um dos principais entraves ao cumprimento destes objetivos [aumento da produtividade e da rentabilidade dos ativos florestais] se deve à excessiva fragmentação da propriedade privada” (Decreto-Lei 66/2017).

Agora como antes, os pressupostos que presidem à definição legal dos arranjos mantêm-se, pois, inalterados: a reduzida dimensão e fragmentação da propriedade como obstáculo primordial, porque causa da fraca rentabilidade e, consequentemente, do que alguns veem como incúria dos proprietários.

Contudo, o pouco que de forma segura se conhece sobre a estrutura da propriedade florestal permite discutir estes pressupostos. Em primeiro, pequena propriedade não é sinónimo de incúria, não cuidar e não investir, abandono. É inegável que o universo dos proprietários privados não industriais, preponderante em Portugal, é numericamente dominado por proprietários com pequenas e muito pequenas áreas. Mas, o que os estudos realizados nos mostram é que não há uma relação linear entre dimensão e intensidade de intervenções (Baptista e Santos, 2005; Novais e Canadas, 2010; Baptista et al., 2015). Além disso, não intervir na floresta está frequentemente relacionado com as diferenças de produtividade e rentabilidade entre subsetores florestais, e de condições do meio biofísico ou socioeconómico dos territórios rurais (Baptista e Santos, 2005; Canadas e Novais, 2014). Com base no que a dinâmica das estruturas agrárias ensina (Baptista, 2005; Arnalte, 2013), dever-se-á até admitir que mais do que causa da fraca rentabilidade, a reduzida dimensão e elevada fragmentação são também consequência dessa fraca rentabilidade. Quando o investimento é suficientemente atrativo, por efeito das economias de escala, o ajustamento estrutural vai acontecendo.

DE 2015 A 2017: APARECIMENTO E EXPANSÃO DAS ZIF

O pressuposto de que alterando a dimensão se assegura a rentabilidade pelo benefício privado (madeira, cortiça, lenhas, etc.) presente nos vários modelos de gestão conjunta, vai mais longe no caso das ZIF pois, na mesma assentada, assume-se que, dessa forma, se assegura também o retorno à produção de um benefício público, que é a redução do risco de incêndio da paisagem.

No texto da medida de política que a institui, a ZIF surge como um instrumento para a gestão do espaço agro-florestal inovador no panorama dos arranjos cooperativos ou colaborativos entre proprietários florestais privados, porque ambicioso, ao propor a gestão em comum da paisagem, com centralização do planeamento dessa gestão, algo que segundo a bibliografia é dificilmente realizável sem um forte apoio técnico e financeiro. No enquadramento legal, o que desde mais cedo se clarificou e precisou foi, no entanto, a sua delimitação espacial: área contínua, de baixo índice de compacidade, em suma, à escala da paisagem, em conformidade com as exigências técnicas para uma maior defesa do espaço, designadamente ao nível do risco de incêndio.

A primeira ZIF constituiu-se legalmente em 2006. Desde então, o seu número não tem deixado de crescer, rondando actualmente as 180, com uma área acumulada superior a 800 mil hectares, e mais de 20 mil aderentes à data da sua constituição. Na sua grande maioria as ZIF têm como entidade gestora uma associação de produtores florestais. Em 2012, apenas cerca de metade das ZIF disponha de PGF aprovado, confrontando-se um grande número com grandes dificuldades de funcionamento.

UMA TIPOLOGIA DE ZIF E TERRITÓRIOS RURAIS

Tomando a organização (ZIF) e o seu território como unidade de análise, a elaboração da tipologia teve em conta as condicionantes locais à gestão conjunta do espaço agro-florestal, com base em informação secundária (Canadas et al., 2014). Chegou-se a três tipos que se denominaram de pequenas ZIF do pinhal, médias ZIF em rural mais denso e grandes ZIF do montado, respectivamente, com 2821 ha, 4730 ha e 26994 ha de área média. O primeiro tipo é o mais numeroso, com 53% do número total de ZIF, 40%, para o segundo e apenas 7% para o terceiro. A taxa de progressão, dada pela percentagem das ZIF que apresentam PGF aprovado, é menor no tipo das pequenas ZIF do pinhal e maior nas grandes ZIF do montado.

Os critérios do apoio à criação e instalação de ZIF, em função da área, tornaram o nível de apoio potencial por proprietário aderente muito desigual, dada a diferença de número médio de proprietários aderentes entre os três tipos de ZIF. Deste modo, uma parte do financiamento é dirigido para as grandes ZIF onde o risco de incêndio é menor, os custos de transação são reduzidos (menor número de proprietários; existência de cadastro), é maior a rentabilidade da floresta (sobreiro) e o recurso a outros apoios públicos (PAC) asseguram uma maior probabilidade de realização das ações previstas nos PGF com baixos níveis de apoio. Nas pequenas ZIF onde é mais difícil a concertação (maior número de proprietários, ausência de cadastro) e menos rentável a execução das ações de gestão previstas nos PGF, os níveis de apoio mostram-se insuficientes.

A tipologia permitiu assim evidenciar que o curto percurso de evolução das ZIF acabou por não convergir para a resolução do problema da "pequenez da propriedade" e da suscetibilidade aos incêndios.

NOTAS CONCLUSIVAS

Os resultados da implementação das alterações propostas na lei não se podem deduzir da análise da mesma. A redução da exigência mínima de área, por exemplo, já tinha ocorrido em 2009 e, no entanto, as ZIF que se constituíram depois disso continuaram a aumentar de dimensão, sendo irrisório o número de ZIF que tiraram partido dessa redução. Os critérios do apoio à criação e instalação de ZIF, função da área da mesma, explicam essa tendência.

O enquadramento legal e o percurso das ZIF são reveladores, por um lado, da primazia do ideal técnico em detrimento de soluções ajustadas à realidade socioeconómica e institucional dos espaços florestais. Por outro, evidenciam também como as vicissitudes do processo das políticas podem acentuar as desigualdades, já de si grandes, de remuneração da produção de bens privados como de bens públicos (risco de incêndio da paisagem).

As alterações às ZIF ou os novos modelos de gestão partilham o mesmo pressuposto do aumento de dimensão da propriedade/exploração como garante da produção de benefícios privados e públicos. Por isso, não resolvem de per si o problema fundamental de rentabilidade, no atual contexto de mercados, e de custos de produção muito desiguais entre regiões.

Arnalte, E. (2013), *The Southern model of agriculture revisited: continuities and dynamics*, Research in Rural Sociology and Development, vol. 19, 37-74.

Baptista, F.O., Santos, R.T. (2005). *Os proprietários florestais: resultados de um inquérito*, Oeiras, Celta.

Baptista, F.O. (2005), *A questão da terra*, em Fernando Baptista (org.), *Terra e tecnologia: século e meio de debates e políticas de emparcelamento*, Lisboa, Celta, pp. 193-220.

Baptista, F., Novais, A., Canadas, M.J., Marques, M., Reis, P., Oliveira, T. (2015), *Proprietários, gestão florestal e incêndios*, ISA / INIAV / GrupoPortucelSoporcet (Relatório de projeto).

Canadas, M.J., Novais, A. (2014), *Bringing local socioeconomic context to the analysis of forest owners' management*, Land Use Policy 41:397-407

Canadas, M.J., Novais, A., Marques, M. (2014), *Proprietários florestais, políticas e territórios: incêndios e a gestão do espaço rural*, Lisboa, ANIMAR.

Novais, A., Canadas, M.J. (2010), *Understanding the management logic of private forest owners: A new approach*, Forest Policy and Economics, N°. 12: 173-180.