

Propriedade da Terra e Política Florestal em Portugal

Inocência Seita Coelho

Investigador Auxiliar c/habilitação

Departamento de Economia e Sociologia Agrária, Estação Agronómica Nacional,
Quinta do Marquês, 2784-505 OEIRAS

Sumário. Neste texto evidenciamos a influência do regime e da estrutura da propriedade fundiária na aplicação da política florestal em Portugal.

O regime de propriedade fundiária florestal engloba diferentes tipos: propriedade pública, propriedade comum, propriedade privada da indústria florestal e propriedade privada de particulares. O regime de propriedade influi actualmente e influiu no passado no sucesso das medidas de florestação, um dos pilares da política florestal em Portugal desde o século XIX.

A estrutura da propriedade florestal privada apresenta realidades muito diferentes; nas regiões do Norte e Centro do país (onde se localizam os baldios) predominam os pequenos proprietários que detêm parcelas com floresta de muito pequena dimensão, nas regiões do Sul predominam os proprietários que possuem parcelas com floresta de média e grande dimensão. A influência desta estrutura diferenciada é clara quando analisamos os números para cada região respeitantes às áreas florestadas e à importância das zonas de caça ordenada.

Este texto inclui uma breve abordagem dos conceitos teóricos respeitantes à posse da terra e uma breve história da evolução das florestações em Portugal nos séculos XIX e XX, uma análise da estrutura da propriedade privada de particulares e apresenta de forma empírica alguns aspectos em que se constata a influência da estrutura da posse da terra no sector florestal.

Podemos demonstrar, deste modo, que o regime e a estrutura da propriedade fundiária são factores significativamente influentes na política florestal em Portugal.

Palavras-chave: propriedade; posse da terra; política florestal Portuguesa; floresta privada; florestações

Abstract. This paper presents some evidences of the importance of land tenure in the application of forestry politics in Portugal.

The property rights regime for forestland is of different types: the public property, the communal property, the industrial private forest and the non-industrial private forest. They influence today, just as they influenced in the past, the success of reforestation measures, one of the pillars of forestry politics in Portugal since the XIX century.

The structure of private forest tenure presents very different realities; in the regions of the North and Centre of the country (where the communal land is located) small proprietors predominate, having very small land parcels with forest; in the South there predominate proprietors having medium to large dimension forest parcels. The result of this differentiated structure is clearly reflected in the areas of forestation and in well-organized areas for hunting. This paper includes a brief review of theoretical concepts dealing with land tenure and a brief history of the evolution of forest lands during the XIX and XX centuries in Portugal; it covers a structural analysis of non-industrial private forest owners, and adds empirical evidences of the

influence of land tenure on the forestry sector. In this way, we can demonstrate that land tenure is a significant factor in the Forest Policy of Portugal.

Key words: property; land tenure; Portuguese forestry policy; private forest; afforestation

Résumé. Dans ce travail nous essayons de démontrer l'influence de la propriété agraire dans l'application de la politique forestière au Portugal.

Le régime de la propriété forestière inclut différents types: propriété public, terrain communal, propriété privé de l'industrie forestière et propriété privé des particuliers. Le régime de la propriété influençât et influence toujours le succès de la politique de forestation, qui est un des piliers de la politique forestière au Portugal depuis le XIX siècle.

La structure de la propriété forestière privée nous montre des réalités très différentes: dans le Nord et dans le Centre du pays, là où se localisent les terrains communaux, prédominent les petits propriétaires qui ont des parcelles avec forêt de très petite dimension; dans le Sud prédominent les gros propriétaires qui ont des parcelles de moyenne et large dimension. L'influence de cette structure très distinguée est très claire au niveau des surfaces forestières et des zones de chasse régularisées.

Ce texte contient une brève approche des concepts théoriques concernant la tenure du foncier et une brève histoire de l'évolution des forestations au Portugal du XIX et du XX siècles. Il contient aussi une analyse de la structure de la propriété forestière privée et présente des évidences empiriques sur l'influence de la structure de la propriété dans le secteur forestier. Nous pouvons, de cette façon, démontrer que le régime et la structure de la propriété sont des facteurs très influents dans la politique forestière au Portugal.

Mots clés: propriété; propriété foncière; politique forestière portugaise; forêt privée; reboisement

Introdução

Em Portugal a floresta ocupa 37% do território continental (3 323 000 ha). Cerca de 49% da área de floresta está incorporada em explorações agrícolas, sendo 70% dessa área ocupada com montados de sobro e azinho, incluídos em unidades produtivas de grandes dimensões localizadas no Sul. Os 30% remanescentes estão inseridos em unidades de pequena ou muito pequena dimensões, localizadas no Norte e Centro. Tendo em conta que a floresta privada das indústrias de celulose já atinge os 250 000 ha, a floresta pública 86 000 ha e a floresta comunal 420 000 ha (DGF, 2000; MENDES, 2002), então a área remanescente (28,6% do total) é constituída por pequenas parcelas que pertencem a proprietários não agricultores, dos quais 25% habitam fora da região onde

está localizada a floresta.

Vemos, assim, que a maior parte da área da floresta pertence a pequenos proprietários não profissionais, a proprietários que são, em simultâneo, pequenos agricultores e a comunidades locais (baldios).

A estrutura da floresta em Portugal é resultante de políticas empreendidas no século XIX. De início o Estado procedeu à florestação de terras do domínio público (dunas litorais), seguiu-se no tempo a florestação dos baldios (propriedade comunal). Apenas nos anos sessenta do século XX o Estado iniciou políticas de suporte a florestações em propriedades privadas, especialmente no Sul onde predominam as grandes propriedades (GOMES, 1969). Com o Programa Florestal do Banco Mundial foi significativamente aumentado o património florestal na posse das indústrias ligadas

ao sector da pasta de papel e apenas nos últimos 20 anos um plano foi iniciado tendo permitido um significativo incremento da área florestada em pequenas propriedades nas regiões do Norte e do Centro.

A florestação foi durante mais de um século a componente principal da política florestal em Portugal e foi conduzida tendo em conta a estrutura e o regime da propriedade. Esta fase da política florestal em Portugal caracterizou-se por ter sido imposta de cima para baixo, do Estado aos proprietários, e em que a participação destes não era tida como relevante, isto é, era um processo do tipo "top down".

A fase actual da política florestal caracteriza-se pela necessidade sentida de incorporar na sua elaboração novo tipo de abordagens. Novos desafios surgiram tais como a necessidade em considerar os problemas ambientais, e em encarar de forma democrática a construção das políticas através da implementação de uma efectiva participação de todas as partes interessadas na floresta, sendo o processo de certificação um bom exemplo.

De entre os novos desafios podemos referir a recente problemática dos regimes de regulação das externalidades. Outro tipo de novo desafio prende-se com a alteração do regime de direitos de propriedade relativos aos serviços do tipo ambiental, que são de livre acesso, tais como a biodiversidade e o usufruto das amenidades da paisagem.

Uma situação de conflito pode ser detectada em relação à transformação de terrenos em regime de caça livre em terrenos de caça ordenada, de livre acesso para propriedade pública ou privada. Alguns bens começaram a ter valor de mercado; por exemplo os

cogumelos passaram por isso a ser objecto de interesse por parte dos proprietários da floresta que pretendem que passem do regime de livre acesso a propriedade privada, tal como sucedeu há cerca de 40 anos com as pinhas.

Toda a transformação futura será, no mínimo, razão para conflitos de direitos de propriedade; então, a participação de todos os grupos de interesse será essencial e a posição dos proprietários da floresta será da máxima relevância.

A propriedade da terra e os Programas Florestais Nacionais (PFN)

Em processos do tipo PFN são dois os factores mais influentes: as instituições nacionais e a participação pública. A propriedade da terra é outro factor relevante que influencia os factores principais, instituições e participação.

A acção do factor propriedade da terra faz-se sentir através do regime do direito de propriedade, pela estrutura da posse da terra quando o regime de propriedade privada predomina, e pela clareza da regulação dos direitos de propriedade tais como a regulação das externalidades e a regulação do acesso aos bens ditos livres.

Em Portugal a política florestal tem sido um processo do tipo de cima abaixo (top down process), sendo a Direcção Geral das Florestas a instituição que executa e supervisiona a aplicação das medidas de política. Isso foi possível, em parte, devido ao débil desenvolvimento de instituições, directa e indirectamente ligadas ao sector.

O fomento das arborizações tem ocupado um lugar central na Política Florestal em Portugal, nos séculos XIX e XX, tendo o Estado desempenhado o papel de liderança do processo,

compreendendo-se, assim, que se tenha privilegiado a actuação em terrenos do domínio público e da propriedade comunal. Embora aqui não tenha sido tida em devida conta a participação das populações, verdadeiras proprietárias das terras baldias (propriedade comunal).

O Estado quando deu início ao apoio às arborizações em terrenos particulares (propriedade privada), privilegiou as acções de fomento em regiões de predomínio da grande propriedade (Sul), onde devido à natureza da estrutura da propriedade foi possível a participação dos grandes proprietários, sendo aquela política delineada no seu próprio interesse. O apoio à florestação em pequenas e muito pequenas propriedades só teve alguma aplicação nos últimos anos. Em simultâneo, uma profunda alteração ocorreu ao ser reconhecida a necessidade de desenvolver instituições representativas, nomeadamente as associações de proprietários florestais. Mais ainda, foi reconhecido que a participação dos diferentes interesses na fileira florestal, por vezes contrários, é essencial para o sucesso do processo.

Com o incremento do nível de participação e da representatividade das intuições dos interessados, nomeadamente dos proprietários e da indústria, foi possível passar da fase de florestação para outro tipo de acções tais como o melhoramento dos povoamentos, a certificação, a inclusão da componente ambiental na administração da floresta e na gestão dos planos de fomento florestal. Este tipo de acções só será materializado com sucesso com adequados níveis de participação de instituições representativas dos diferentes interessados.

Em relação aos denominados produtos da floresta de livre acesso e das externalidades com origem na actividade

florestal, problemáticas que estão na ordem do dia, os proprietários começam a requerer a respectiva regulação. Só com consensos alargados pode ser encontrada uma duradoura e útil solução.

A história e a fase actual do processo PFN em Portugal constituem factos concretos que demonstram a importância do factor propriedade da terra.

Quadro teórico

Algumas instituições são basilares pela importância que têm na definição da orgânica social. Entre essas instituições está a propriedade da terra que estipula de que maneira, em que medida e sob que condições a sociedade dá ao homem o direito de tomar para si próprio os bens materiais e a usá-los e aos respectivos serviços, conservá-los para si próprio ou aliená-los em proveito próprio (BARROS, 1954).

Este elemento da estrutura agrária, para além do seu valor intrínseco, influencia muitos outros. Por exemplo, o regime de direitos da propriedade influencia as formas de exploração da terra, o crédito, o associativismo, as operações técnicas e as inovações. A propriedade pode ser encarada como um conceito genérico basicamente de natureza legal ou como um conceito mais restrito e preciso relacionado com os recursos na acepção técnica do significado do termo.

De acordo com vários autores as questões relativas à posse da terra não passam de questões de "legalidade", o regime de propriedade tem uma influência preponderante na distribuição do rendimento social e deve por isso pertencer à Economia Política.

O termo propriedade é frequentemente usado com três diferentes significados:

como sinónimo de direito de propriedade; este direito usado em propriedades concretas (propriedades rurais e urbanas); a coisa em si própria.

No mundo rural o termo propriedade significa uma certa porção de terra com exploração pela agricultura ou floresta e respectivas infraestruturas (BASTO, 1942).

O termo propriedade pode significar ambos, o direito ou o objecto do direito. É necessário distinguir entre uso da terra e propriedade rural.

Em Portugal o direito de propriedade engloba tradicionalmente 5 privilégios: direito de uso; direito de transformação; direito de exclusão e defesa; direito ao retorno e indemnização; direito a alienação. Pelo direito de uso o proprietário pode tomar da respectiva propriedade todas as vantagens permitidas que ela pode dar e impedir outros a aceder (achievement form) a essas vantagens, o direito de trânsito e o direito a receber todos os frutos naturais, industriais ou civis com origem na coisa em si. Os frutos naturais são os que a coisa produz espontaneamente, sem cooperação do trabalho; frutos industriais são os que resultam da actividade industrial (incluindo a agricultura); frutos civis são os rendimentos, os lucros com origem na coisa em si.

Os frutos agrários provêm da propriedade rural e são divididos em frutos agrários naturais e frutos agrários industriais de acordo com as definições dadas anteriormente. O direito de acesso ou trânsito incide sobre a circulação (direito de passagem). O direito de exclusão dá ao proprietário os direitos de demarcação, proibição e defesa. O direito de alienação consiste na possibilidade do proprietário ser capaz de alienar a respectiva propriedade de forma onerosa

ou gratuita.

No direito civil romano a concepção de direito de propriedade absoluta era a soma de 3 direitos especiais: direito de uso, direito de gozar (fell enjoyment) e direito de dispor. Há 3 categorias de regime de propriedade: propriedade pública, propriedade comum e propriedade privada ou particular.

A propriedade é pública quando a coisa que constitui o respectivo objecto está apropriada pelo Estado ou Corporações Públicas (Autarquias ou outras). É permitido a todos os habitantes do país usá-la, com as limitações impostas pela lei. Estão neste caso as estradas, os canais, as águas marítimas, rios e ribeiros, os denominados bens públicos.

A propriedade é do tipo comum quando não está apropriada de forma individual, todos as pessoas de determinada região (circunscrição administrativa) podem usá-la, mas só estas e apenas estas. Os baldios constituem um bom exemplo de propriedade comum. A propriedade é privada quando o objecto pertence a uma pessoa singular ou colectiva e ninguém excepto eles podem tomar vantagem dele. O Estado e as Autarquias podem ser proprietários de propriedade privada como é o caso das Matas Nacionais, que constituem propriedades privadas do Estado. No caso concreto das propriedades do Estado e das Autarquias estão normalmente incluídas no Património do Estado. O proprietário é o mesmo que no caso da propriedade pública, o direito de uso é que é diferente.

O livre acesso a produtos da natureza é normalmente público, ou seja, vários indivíduos ou mesmo todos os membros da comunidade podem em simultâneo beneficiar deles e os respectivos usos por

um indivíduo não impede os outros de terem um benefício em simultâneo do mesmo produto. Em oposição estão os produtos e benefícios privados que obedecem ao princípio da rivalidade, segundo o qual dois agentes não podem beneficiar em simultâneo do mesmo produto. A defesa, a justiça, a educação e a paisagem são exemplos de bens públicos.

Quando satisfazem em simultâneo as 3 condições de não exclusividade, obrigatoriedade de uso e ausência de efeitos de ensombramento, os bens denominam-se públicos puros, é o caso da defesa nacional. Se alguma das mencionadas condições não é satisfeita os bens denominam-se públicos mistos ou quase públicos ou quase privados.

Pelo facto de terem a característica de serem em simultâneo externalidades e bens públicos (muitas vezes com valor de uso indirecto) a gestão dos bens ambientais torna-se particularmente delicada.

As externalidades são os efeitos indirectos de actividades produtivas ou de consumo (uso) noutras funções de utilidade, de consumo ou produção. São indirectos porque o(s) efeito(s) é criado por um agente económico, diferente do que é afectado e, por outro lado, o efeito não é reflectido no sistema de preços (TERREAUX, 1994).

As externalidades podem ser positivas ou negativas se o(s) efeito(s) da actividade produtiva ou outra interferir de forma positiva ou negativa nas funções de produção ou de consumo de outros.

Os montados, assim como as restantes florestas em geral, estão na origem de bens de consumo de livre acesso tais como os cogumelos, espargos, bagas, plantas aromáticas, caça, etc. Mas ainda mais importante é o contributo positivo

que exercem no ambiente nos domínios da protecção (contra a erosão, inundações, vento...), na fixação do carbono, no micro clima local, no fluxo e qualidade das águas correntes, filtrando poluentes e preservando a natureza e a biodiversidade.

É muito positivo o efeito das florestas nas funções cultural e social, nomeadamente na ocupação dos tempos livres através do agro turismo, da caça, da pesca e desfrute da paisagem.

Algumas destas funções estão relacionadas com actividades económicas, tal é o caso da apanha de cogumelos e de plantas aromáticas, a caça, a pesca e o agro turismo. Outras, tais como a fixação do carbono ou a protecção contra a erosão, não estão directamente relacionadas com actividades económicas do proprietário.

Um aspecto importante a sublinhar é o carácter dinâmico da evolução desses usos, isto é, com o desenvolvimento do interesse económico por determinado bem com origem em externalidades surge uma pressão crescente dos proprietários da floresta para que esses bens sejam privatizados. Aconteceu no passado com a caça e o pinhão e no presente começa a desenhar-se o mesmo fim para os cogumelos.

História breve das florestações efectuadas nos séculos XIX e XX

A prevalência da propriedade comunal

Aos grandes períodos da história da evolução da humanidade correspondem diferentes tipos de relações de apropriação dos bens que o homem necessita para sobreviver. A fase da recollecção caracterizou-se pela ausência quase total da propriedade, limitando-se

esta a utensílios e armas primitivas.

Na fase pastoril, com a domesticação dos animais, estes começaram por ser objecto predominantemente de apropriação colectiva.

Com a descoberta da agricultura, o incremento da sedentarização do homem implicou um acréscimo na apropriação dos bens, terra, rebanhos, escravos, construções e floresta. A propriedade, de comunal numa primeira fase, tornou-se gradualmente do tipo privada. No regime feudal, que imperou na Europa durante centenas de anos, a terra pertencia à realeza, à nobreza e ao clero; os camponeses estavam sujeitos a vários tipos de impostos, serventias e restrições, pois não eram donos da terra que cultivavam.

Com a Revolução Francesa impôs-se a propriedade privada.

O Regime Feudal foi abolido em Portugal no século XIX com a promulgação da legislação do liberalismo (1834), que colocou nas mãos do Estado as propriedades rurais que pertenciam às Ordens Religiosas e à nobreza absolutista.

Essas propriedades, vendidas em hasta pública, foram transferidas para a emergente burguesia urbana que as adquiriram por preços irrisórios.

A propriedade comunal (baldios), pertencente aos povos da montanha, permanece na actualidade, mas começa a ser vista como um anacronismo pelos defensores mais ortodoxos da propriedade privada individual.

O direito de compáscuo, reminiscência do período feudal, foi sendo abandonado durante o século XX, consistia na utilização em comum dos pastos pelo rebanho de determinada localidade (aduas) em determinados períodos do ano, embora as terras fossem

propriedade privada de um ou mais proprietários rurais.

No século XIX (em 1824) foi criada a Direcção Geral de Administração das Matas do Reino. Os trabalhos de arborização das dunas costeiras (propriedade do direito público) começaram com o objectivo da fixação e defesa das terras adjacentes contra os ventos marítimos. No fim do século tiveram início os trabalhos de arborização dos baldios (propriedade comunal) nas montanhas do Norte e do Centro do país.

Com a institucionalização do Regime Florestal no início do século XX e com o Plano Florestal de 1938 foram criadas as condições para arborizar a maior parte das áreas baldias nas regiões montanhosas. Foram no total florestados 37 000 ha de dunas (propriedade pública) e 420 000 ha de baldios (propriedade comunal).

A área total de baldios foi estimada em mais de 500 000 ha que representa 5,7% da área territorial da parte continental de Portugal e onde a floresta ocupa mais de 85%. Em termos de distribuição geográfica é muito claro que a propriedade comunal está concentrada nas regiões do Norte e do Centro do país (quadro 1).

Tardiamente, com a instituição do Fundo de Fomento Florestal, já na segunda metade do século XX, começou o apoio à arborização dos terrenos particulares (propriedade privada de particulares), que permitiu, desde então até ao ano de 2000, a arborização de mais de 680 000 ha.

Em simultâneo, com a arborização em terrenos privados, deu-se a criação de algumas unidades de transformação de matéria-prima florestal (celulose) que estimulou o incremento da floresta dita industrial. A procura dessas unidades

industriais levou ao rápido aumento das florestações com eucaliptos, quer em terrenos particulares quer em terrenos pertencentes a essas mesmas empresas de celulose, que, por aquisição de propriedades privadas, constituíram um importante património florestal (floresta privada industrial) que já soma neste momento 250 000 ha.

Como resultado do efeito positivo das florestações e do efeito negativo dos incêndios que devastam todos os Verões vastas áreas de floresta em Portugal, a área de floresta pode ser distribuída

pelos diferentes regimes de propriedade da seguinte maneira:

Estatal 72 000 ha; floresta comunal 430 000 ha; floresta privada industrial 246 000 ha e floresta privada de particulares (não industrial) 2 453 000 ha (MENDES, 2002).

Entre 1867 e 1995 a área florestal aumentou de 14,1% para 38,2% da área total do território continental português (quadro 2). Ou seja, a área de floresta teve um incremento de 2, 7 vezes no período de tempo considerado.

Quadro 1 - Propriedade comunal (baldios)

Região	Área da região (ha)	Área de baldios (ha)	Área de baldios (%)	Área Florestal (ha)	Área florestal (%)
Norte	2128600	261198	12,3	233963	89,6
Centro	2367500	207178	8,8	184698	89,1
Rib.Oeste	1199600	20704	1,7	10082	48,7
Alentejo	2695500	12171	0,5	1336	11,0
Algarve	507 160	6 122	1,2	2 119	34,6
Total	8 898 360	507 373	5,7	432 198	85,2

Fontes: Estevão, J. (1982) e Devy-Vareta, N. (1993)

Nota: estão incluídos na área de baldios um total de 24 ha de florestas em dunas e areias da costa, localizados nas seguintes regiões: Aveiro 7 ha; Coimbra 16,079 ha; Leiria 1 ha.

Quadro 2 - Uso da terra em Portugal Continental desde 1867

Tipo/espécie florestal	1867		1950		1995	
	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%
Áreas Agrícola e Social	7639862	85,9	6047594	67,7	5530535	61,8
Área Florestal	1240000	14,1	2832268	32,3	3349327	38,2
Pinheiro bravo	210000	2,4	1189524	13,4	976069	11,0
Sobreiro	121000	1,4	651400	7,3	712813	8,0
Eucalipto	0	0	113288	1,3	672149	7,6
Área total	8879862	100	8879862	100	8879862	100

Fonte: Mendes, 2002

Estrutura da propriedade florestal privada

A floresta privada não industrial representa 76,6% e a floresta privada da indústria alcança 7,7% do total da área de terrenos florestais em Portugal.

O grande predomínio da propriedade florestal privada é claro e as estruturas que a caracterizam são bastantes diferentes no Norte e no Sul de Portugal. A Norte do rio Tejo a floresta privada é caracterizada pela predominância de parcelas de muito pequena dimensão e pela supremacia de coníferas (pinhal) e folhosas de rápido crescimento (eucaliptais); a vocação primordial é a produção de lenho. No Sul do rio Tejo domina a propriedade de grandes dimensões, em que com frequência estão associadas as actividades agrícolas, a silvicultura e a pastorícia, e onde são predominantes o sobreiro e a azinheira.

Na origem da grande disparidade na estrutura da propriedade estão factos históricos e socioeconómicos, para além

das características fisiográficas de cada região.

Centrando a nossa atenção nos factos históricos podemos salientar, de forma sintética, que a grande propriedade no Sul do país teve a sua origem na Reconquista cristã do território nos séculos XII e XIII.

Os reis doaram grandes extensões de terra confiscada aos mouros aos nobres, às ordens religiosas, a conventos e ao clero secular.

Com o triunfo do liberalismo no século XIX parte da grande propriedade passou para as mãos da nobreza que apoiou a revolução e a burguesia urbana triunfante adquiriu a outra parte.

No Norte a propriedade sempre foi mais dividida, devido não só ao efeito das condições do relevo e à pressão demográfica mas também ao sistema de herança da propriedade rural. Os baldios tiveram papel crucial como complemento das pequenas explorações camponesas de auto consumo.

Quadro 3 - Estrutura da propriedade florestal privada no Norte

Classe	a)	b)	c)	d)	Área total	
					Ha	%
<1	2319	3702	651,9	850,0	1501,9	25,1
1-5	501	2648	1021,1	613,7	1634,8	27,3
5-10	55	622	366,3	276,7	643,0	10,7
10-20	27	312	375,1	119,6	494,7	8,3
20-50	12	86	327,7	166,6	494,3	8,3
50-100	3	41	259,0	537,8	796,8	13,3
>100	0	0	0	0	0	0
Total	2917	7411	3001,1	2564,4	5565,5	93,0
e)	586	1196	0	416,4	416,4	7,0
Total	3503	8607	3001,1	2980,8	5981,9	100

Fontes: Trás-os-Montes. Panorama Florestal; Entre Douro e Minho. Panorama Florestal

Legenda: a) nº de proprietários florestais privados; b) nº de propriedades; c) área de povoamentos florestais (ha); d) área com mato e sem floresta (ha); e) sem área florestal e com área de mato

Apesar de existir uma ideia geral sobre as estruturas da propriedade rural e em particular sobre a propriedade florestal privada, este conhecimento é muito superficial na medida em que não tem suporte em estudos conduzidos nesse sentido. Apresentamos de forma muito sintética alguns números que ajudam a caracterizar a estrutura da propriedade florestal privada. Para tal vamos utilizar alguns resultados de um inquérito que abrangeu todo o território continental Português. Os resultados foram obtidos por inquérito aos proprietários florestais de uma amostra de freguesias representativas das várias regiões do país.

Numa primeira apreciação pode confirmar-se a ideia geral que tem prevalecido acerca da estrutura da propriedade florestal privada, mostrada no facto de nas regiões Norte e Centro predominarem os proprietários que possuem parcelas com floresta de pequenas e muito pequenas dimensões e no Ribatejo e no Alentejo predominarem os proprietários com grandes áreas de

floresta. Na realidade, os números que constam nos quadros 3 e 4 demonstram que nas regiões mais setentrionais de Portugal a floresta é detida maioritariamente por proprietários de propriedades de pequenas dimensões (menos que 5 ha). Os proprietários de patrimónios de média e grande dimensão (com mais de 50 ha) são em pequeno número.

Nos Quadros 5 e 6 observa-se que nas regiões meridionais (Ribatejo e Alentejo) predomina a grande propriedade (mais de 100 ha), e, embora exista um numeroso grupo de pequenos proprietários, a área que detêm é pouco importante relativamente ao total da área florestal dessas regiões.

Terminamos pela região do Algarve, situada no extremo Sul do território continental do país, onde a estrutura apresenta características intermédias entre o conjunto formado pelo Norte e Centro e o conjunto englobando o Ribatejo e o Alentejo.

Aí a pequena propriedade é predominante mas a grande propriedade tem uma posição significativa.

Quadro 4 - Estrutura da propriedade florestal privada no Centro

Classe	a)	b)	c)	d)	Área Total	
					ha	%
<1	5577	12609	1556,0	201,7	1757,7	16,7
1-5	1299	12267	2795,6	362,2	3157,8	29,9
5-10	188	3819	1314,0	317,0	1631,0	15,5
10-20	69	1942	888,3	121,6	1009,9	9,6
20-50	25	740	781,9	287,1	1069,0	10,1
50-100	4	28	306,1	16,5	322,6	3,1
>100	5	392	1534,8	32,4	1537,2	14,6
Total	7167	31797	9176,7	1138,5	10485,2	99,5
e)	415	520	-	45,5	46,5	0,5
Total	7582	32317	9176,7	1385,0	10531,7	100

Fontes: Beira Interior. Panorama Florestal; Beira Litoral. Panorama Florestal

Legenda: a) nº de proprietários florestais privados; b) nº de propriedades; c) área de povoamentos florestais (ha); d) área com mato e sem floresta (ha); e) sem área florestal e com área de mato

Quadro 5 - Estrutura da propriedade florestal privada no Ribatejo e Oeste

Classe	a)	b)	c)	d)	Área Total	
					ha	%
<1	2211	3633	917,8	341,0	1258,8	4,1
1-5	1228	3133	2607,7	491,7	3099,4	10,1
5-10	232	895	1624,1	319,2	1943,3	6,4
10-20	92	408	1244,0	121,7	1365,7	4,5
20-50	188	397	2801,5	482,0	3283,5	10,7
50-100	30	142	2121,3	355,4	2476,7	8,1
>100	54	124	16298,1	684,7	16982,8	55,6
Total	4035	8732	27614,5	2795,7	30410,2	99,5
e)	448	515	0	151,3	151,3	0,5
Total	4483	9247	27614,5	2947,0	30561,5	100

Fontes: Ribatejo e Oeste. Panorama Florestal

Legenda: a) n° de proprietários florestais privados; b) n° de propriedades; c) área de povoamentos florestais (ha); d) área com mato e sem floresta (ha); e) sem área florestal e com área de mato)

Quadro 6 - Estrutura da propriedade florestal privada no Alentejo

Classe	a)	b)	c)	d)	Área Total	
					ha	%
<1	633	805	209,2	14,7	223,9	0,7
1-5	370	650	948,4	19,6	968,0	3,0
5-10	118	209	856,3	25,0	881,3	2,7
10-20	109	232	1514,7	9,3	1524,0	4,7
20-50	98	218	2999,9	24,2	3024,1	9,3
50-100	51	78	3479,9	33,9	3513,8	10,8
>100	59	160	21756,6	599,3	22355,9	68,8
Total	1438	2352	31765,0	726,0	32491,0	100
e)	8	8	0	1,1	1,1	...
Total	1446	2360	31765,0	727,1	32492,1	100

Fontes: Alentejo. Panorama Florestal.

Legenda: a) n° de proprietários florestais privados; b) n° de propriedades; c) área de povoamentos florestais (ha); d) área com mato e sem floresta (ha); e) sem área florestal e com área de mato

Uma última nota, que consideramos do maior interesse, prende-se com o facto de em todas as regiões, com excepção do Alentejo e do Ribatejo, os proprietários possuírem um elevado número de

pequenas parcelas, a propriedade está muito dividida e muito dispersa. Este factor tem consequências directas nos custos relativos às acções de florestação e silvícolas (produção e gestão).

Quadro 7 - Estrutura da propriedade florestal privada no Algarve

Classe	a)	b)	c)	d)	Área Total	
					Ha	%
<1	5307	10356	1250,0	2325,9	3575,9	17,9
1-5	1121	7421	2460,2	2764,4	5224,6	26,1
5-10	226	2207	1576,5	1461,3	3037,8	15,1
10-20	118	1090	1584,6	846,3	2430,9	12,1
20-50	43	704	1267,8	440,0	1707,8	8,5
50-100	14	118	931,5	271,4	1202,9	6,0
>100	8	72	1185,4	1021,9	2207,3	11,0
Total	6839	21968	10256,0	9131,2	19387,2	96,7
e)	309	361	0	665,6	665,6	3,3
Total	7148	22329	10256,0	9796,8	20052,8	100

Fontes: Algarve. Panorama Florestal.

Legenda: a) nº de proprietários florestais privados; b) nº de propriedades; c) área de povoamentos florestais (ha); d) área com mato e sem floresta (ha); e) sem área florestal e com área de mato

Evidências empíricas da influência da propriedade nas políticas florestais

A floresta privada é caracterizada, no Norte e no Centro, por estar implantada predominantemente em pequenas parcelas, sem planos de gestão ou ordenamento, existindo, contudo, disposições legais para prevenir cortes prematuros e estabelecendo a obrigatoriedade da regeneração das áreas ardidas.

No Alentejo e no Ribatejo são predominantes as grandes herdades que se dedicam a actividades agro-silvo-pastoris (montados), onde as práticas silvícolas são enquadradas por legislação restritiva.

Em síntese podemos concluir que nos terrenos de propriedades públicas, nos baldios, nos terrenos privados pertencentes a empresas de celulose e nas propriedades privadas de grande dimensão, a floresta está regulada por planos de gestão e está ordenada. Nas

propriedades privadas de pequena e muito pequena dimensão tal não se verifica.

Para demonstrar a influência da estrutura da propriedade florestal nos resultados da aplicação da Política Florestal, vamos analisar as diferenças verificadas no que respeita a florestações e melhoramentos florestais na propriedade florestal privada e no ordenamento de zonas de caça.

Até aos anos 80 do século XX, e depois da instauração da democracia em Portugal, a caça era considerada uma actividade de livre acesso. A degradação dos recursos pressionou a emergência de legislação que tornou possível a constituição de empresas privadas de caça (turísticas), pela iniciativa dos proprietários ou de outros interessados pelo mecanismo do arrendamento de terras. Os elementos estatísticos referentes às áreas de caça privada (terras de caça ordenadas) constam no Quadro 8. É

evidente a grande disparidade entre a realidade verificada nas regiões de pequena propriedade florestal (Norte e Centro) e a situação que ocorre nas regiões de grande propriedade (Ribatejo e Alentejo).

Nessas regiões a percentagem de floresta onde a caça se tornou um bem privado é maior pelo mecanismo do estabelecimento de zonas de caça privadas (associativas e turísticas), exploradas por empresas privadas.

Sendo este um processo recente, a florestação de terras com apoios públicos é um facto já antigo.

Por intermédio do Programa Florestal

Português (PFP), com apoios do Banco Mundial (quadro 9), a maior parte das florestações ocorreram nas regiões do Norte e do Centro, quer em terrenos comunitários (baldios), quer em terrenos de pequenas propriedades privadas.

Alguns anos mais tarde, após ter terminado o PFP, foi desenvolvido um novo programa de apoio às florestações em propriedade privada com suporte financeiro da comunidade Europeia, o denominado Programa de Acção Florestal (PAF).

Não só as florestações mas também os melhoramentos florestais tiveram largo apoio (Quadro 10).

Quadro 8 - Terra com zonas de caça ordenada

Região	I	II	III	III/I (%)	III/II (%)
Norte	1847783,0	986300,0	705678,8	38,2	71,5
Centro	2079245,0	1180700,0	597227,5	28,7	50,9
Rib. Oeste	1173731,0	504500,0	536851,7	45,7	106,4
Alentejo	2558417,0	1301300,0	1444879,0	56,5	111,0
Algarve	462792,0	158100,0	118717,8	25,7	75,1
Total	8121968,0	4130900,0	3401354,8	41,9	82,3

Fonte: Direcção de Serviços de Caça; Direcção Geral das Florestas

Legenda: I- Área com boa aptidão cinegética; II- Área florestal (povoamentos + matos); III- Área de caça ordenada

Quadro 9 - Distribuição por região e tipo de propriedade das florestações com apoio do PFP

Região	Baldios		Floresta privada		Total	
	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%
Norte	60220	77,2	10450	20,2	270670	54,5
Centro	17442	22,4	19958	38,5	37400	28,9
Rib. Oeste	270	0,4	9503	18,3	9773	7,5
Alentejo	0	0	10455	20,2	10455	8,1
Algarve	0	0	1451	2,8	1451	1,1
Total	77932	100	51817	100	129749	100
		60,1		39,9		100

Fontes: DGF citada por Mendes, 2002

Quadro 10 - Distribuição regional de plantações e melhoramentos suportados pelo PAF

Região	Florestações		Melhoramentos		Total	
	Área (ha)	%	Área (ha)	%	Área (ha)	%
Norte	40443	35,6	28671	13,6	69114	21,3
Centro	29137	25,7	33395	15,8	62532	19,3
Rib.e Oeste	13137	11,6	43823	20,8	56960	17,6
Alentejo	13861	12,2	88395	41,9	102256	31,5
Algarve	16984	15,0	16720	7,9	33704	10,4
Total	113561	100	211054	100	324615	100
		35,0		65,0		100

Fontes: DGF citada por Mendes, 2002

Como é fácil comprovar, no Norte e no Centro, a taxa de florestação continuou a ser superior, enquanto no Ribatejo e no Alentejo foi superior a área dos povoamentos objecto de melhoramentos florestais.

Considerações finais

Este trabalho pretende ser um pequeno contributo para a clarificação da influência do factor propriedade da terra no processo PFN em Portugal.

A especificidade do modelo Português radica no regime de propriedade, onde coexistem a floresta pública, a floresta comunal, a floresta privada da indústria e a floresta de propriedade privada não industrial, mas onde a floresta privada representa quase 85% da área total florestal.

As terras florestais privadas apresentam uma estrutura muito diferenciada. Nas regiões do Norte e do Centro a floresta pertence a pequenos proprietários que detêm um elevado número de parcelas. Nas regiões do Ribatejo e do Alentejo a terra florestal está preponderantemente na posse de grandes proprietários que detêm algumas propriedades de extensas dimensões.

O processo PFN em Portugal foi tradicionalmente um processo imposto

de cima abaixo. As instituições estavam pouco desenvolvidas e com fraca implementação nas zonas de floresta, sendo muito ténue a participação dos interessados directamente no sector florestal. Em suma, era um processo pouco democrático.

O Estado sempre privilegiou a florestação como a medida estratégica da Política Florestal. As terras públicas e os baldios foram os primeiros a ser florestados, mas sem qualquer tipo de participação dos habitantes da montanha. Só muitos anos decorridos o Estado decidiu apoiar a florestação em terras de propriedade privada, tendo começado nas regiões de grande propriedade. Com a mudança política para um regime democrático (1974) e com a posterior adesão à Comunidade Económica Europeia, deu-se uma mudança no PFN, promoveu-se o estabelecimento de instituições com interesse na floresta, e apela-se à participação dos diversos interesses, privados, industriais, público e ambiental (ONGs).

Os níveis de desenvolvimento e de participação são fortemente influenciados pela estrutura da propriedade privada florestal.

Pode-se demonstrar, embora de forma intuitiva, os efeitos do regime de propriedade e da estrutura da proprie-

dade privada em dois componentes distintos da política florestal: na evolução das florestações em terrenos públicos, baldios e privados e no nível de ordenamento dos terrenos de caça, com a criação de unidades privadas, associativas e turísticas.

Note-se que existem planos de gestão florestal na propriedade pública desde o final do século XIX (VIEIRA, 2000). Os baldios não são um bom exemplo da participação dos camponeses na gestão da floresta (RADICH e ALVES, 2000). A floresta das indústrias de celulose, em geral, está bem gerida. A implementação de processos de gestão participada é um desafio que se coloca à floresta privada não industrial.

A posse da terra influenciou de forma muito forte o PFN em Portugal. Mais de um século de tradição de dirigismo estatal deixou marcas profundas nas mentalidades e, não devemos esquecer, que a propriedade é uma das instituições mais conservadoras.

Bibliografia

- BARROS, H., 1954. Economia Agrária, col. A Terra e o Homem, nº 27, Livraria Sá da Costa, Lisboa.
- DEVY-VARETA, N., 1993. *A Floresta no Espaço e no Tempo em Portugal. A arborização da Serra da Cabreira*. Tese de doutoramento, Faculdade de Letras, Porto.
- DIRECÇÃO GERAL DAS FLORESTAS, 2000. *Florestas de Portugal*, Lisboa.
- ESTEVÃO, J.A., 1983. A florestação dos baldios. in *Análise Social*, Vol. XIX, Lisboa. pp. 1157-1260.
- GEADAS, M.D.B., BAPTISTA, M.P. (coord.), 1999. *Trás-os-Montes. Panorama Florestal*. ISA, DRATM, Lisboa.
- GEADAS, M.D.B., BAPTISTA, M.P. (coord.), 1999. *Entre Douro e Minho. Panorama Florestal*. ISA, DREDM, Lisboa.
- GEADAS, M.D.B., BAPTISTA, M.P. (coord.), 1999. *Beira Interior. Panorama Florestal*. ISA, DRABI, Lisboa.
- GEADAS, M.D.B., BAPTISTA, M.P. (coord.), 1999. *Beira Litoral. Panorama Florestal*. ISA, DRABL, Lisboa.
- GEADAS, M.D.B., BAPTISTA, M.P. (coord.), 1999. *Ribatejo e Oeste. Panorama Florestal*. ISA, DRARO, Lisboa.
- GEADAS, M.D.B., BAPTISTA, M.P. (coord.), 1999. *Alentejo. Panorama Florestal*. ISA, DRAAL, Lisboa.
- GEADAS, M.D.B., BAPTISTA, M.P. (coord.), 1999. *Algarve. Panorama Florestal*. ISA, DRAALG, Lisboa.
- GOMES, A.M.A., 1969. *Fomento da arborização dos terrenos particulares. Planeamento para o Sul do Tejo*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- LIMA BASTO, E.A., 1942. *A Propriedade Rústica. Separata dos Anais do Instituto Superior de Agronomia*, Lisboa.
- GABINETE DE PLANEAMENTO E POLÍTICA AGRO ALIMENTAR, 2000. *Agricultura Portuguesa. Principais indicadores*. Lisboa.
- MENDES, A.S.C., 2002. Financial instruments of forest policy in Portugal in the 80s and 90s. *EFI Forest Policy Research Forum: Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests*, 4-6 April, Sanvonnlinna.
- RADICH, M. C., ALVES, A.A.M., 2000. *Dois Séculos de Floresta em Portugal*. CELPA, Lisboa.
- TERREAUX, J.P., 1994. *Résultats et pistes de recherche concernant la gestion de la forêt paysanne: aspects théoriques*. *Économie et Sociologie Rurales*, série D: nº 94-17D, Toulouse.
- VIEIRA, J.N., 2000. A nossa cultura e história florestais. In *Florestas de Portugal*, DGF, Lisboa. pp. 15-23.

Entregue para publicação em Julho de 2002
Aceite para publicação em Setembro de 2003