

## **POLÍTICA FLORESTAL E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: UMA APLICAÇÃO AO CASO DO ALENTEJO /PORTUGAL**

**Manuel Coelho, Leonor Oliveira**

### **RESUMO:**

O objectivo do nosso estudo consiste na avaliação dos impactos da Política Florestal no Ordenamento do Território e desenvolvimento rural sustentável, através de um estudo de caso. O trabalho desenvolve-se em três pontos: No primeiro, abordamos as grandes linhas de desenvolvimento da Política Florestal a nível nacional e a forma como integra a problemática da sustentabilidade. No segundo, abordamos o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território para identificar as *guidelines* da Política de Ordenamento do Território. No terceiro, fazemos a intersecção dos dois planos através de uma aproximação localizada desta problemática. De acordo com a Lei de Bases, a organização dos espaços florestais é realizada, em cada região, através de Planos de Ordenamento Florestal, numa óptica de uso múltiplo. O propósito deste ponto é avaliar os impactos potenciais em termos de desenvolvimento territorial equilibrado do Plano de Ordenamento Florestal para o Baixo Alentejo/Margem Esquerda.

### **INTRODUÇÃO**

A avaliação da política florestal numa perspectiva do contributo para o desenvolvimento sustentável e ordenado do território pressupõe uma análise que contemple as diferentes faces desta problemática (Bowes & Krutilla, 1985). Num contexto de desenvolvimento sustentável, a gestão florestal moderna deve promover uma abordagem multidisciplinar que tenha em consideração as pessoas e todo o conjunto dos recursos florestais. Esta abordagem deve considerar os espaços florestais como suporte de ecossistemas que produzem bens e serviços. Estamos em presença de recursos naturais renováveis que implicam processos dinâmicos de exploração e gestão inter-temporal. A gestão florestal sustentável deve relacionar o contexto actual com o potencial de desenvolvimento existente, adoptando as estratégias adequadas, de forma a atingir os objectivos ambicionados.

As decisões em matéria florestal não são apenas do domínio do Governo ou dos serviços florestais, envolvendo actores com diferentes valores e opiniões, sendo necessário levar em conta, não só questões de natureza económica, mas também ambientais, sociais e culturais. Assim, numa perspectiva pró-activa, é necessário rever políticas, planos, métodos e práticas, no respeito pelos valores subjacentes.

Em Portugal, a política florestal nunca conheceu uma definição clara e objectiva, mas a partir do momento em que foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa (PDSFP), o sector florestal passou a ter bases para o seu funcionamento a nível nacional. A tradução das linhas de orientação deste Plano através dos PROFs (Planos Regionais de Ordenamento Florestal) permite hoje avaliar os impactos potenciais das políticas desenhadas para o sector nos diferentes domínios territoriais em que se reparte e perspectivar a sua importância em termos de ordenamento do território.

Assim, o objectivo central do nosso trabalho consiste na análise do impacto da Política Florestal em Portugal em termos do desenvolvimento sustentável e do ordenamento do território. O artigo desenvolve-se em três pontos:

- No primeiro ponto abordamos as grandes linhas de desenvolvimento da Política Florestal a nível nacional e a forma como integra a problemática da sustentabilidade.
- No segundo ponto, abordamos o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território para identificar as *guidelines* da Política de Ordenamento do Território estabelecidas pelos poderes públicos nacionais.
- No terceiro ponto, fazemos uma aproximação mais localizada desta problemática, avaliando os impactos potenciais, em termos de desenvolvimento territorial equilibrado, do Plano de Ordenamento para o Baixo Alentejo/Margem Esquerda.
- Finalmente, algumas conclusões são retiradas.

## 1. POLÍTICA FLORESTAL E SUSTENTABILIDADE

### 1.1 Pressupostos da Análise

Actualmente, encontram-se definidos, para as florestas europeias, os Critérios e Indicadores Pan-Europeus para a Gestão Sustentável das Florestas (Costa, 2002) que possibilitam a avaliação da sustentabilidade da gestão florestal. Em grande parte, estes pressupostos têm uma tradução na nossa análise sobre o caso português. Destacamos:

#### PRESSUPOSTOS DA ANÁLISE

- ◆ A política e as estratégias de desenvolvimento florestal devem reconhecer que as florestas têm multi-usos e não se limitam à produção de madeira ou cortiça, incluindo também uma vasta gama de outros bens e serviços, que tendem a ser cada vez mais valorizados (Dias, 2000);
- ◆ O sector florestal em Portugal é estratégico, com importantes vantagens comparativas, e com um valor económico relevante a nível nacional. O desenvolvimento florestal deve ter em conta a importância das actividades produtivas;
- ◆ No espaço florestal nacional, caracterizado por uma predominância de agentes privados, a política e as estratégias de desenvolvimento florestal deverão assumir a exploração de novas oportunidades de mercado. O sector privado e a Administração devem tornar-se parceiros no planeamento, gestão, conservação e utilização eficiente dos recursos florestais;
- ◆ A sociedade em geral demonstra cada vez mais interesse pelas questões ambientais, sendo fundamental a adopção de abordagens inovadoras e o envolvimento das populações; veja-se Comissão Europeia (1998)

## 1.2 Sector florestal nacional – pontos fortes e pontos fracos

A definição de uma estratégia de desenvolvimento florestal deve passar previamente por uma análise de diagnóstico do sector que identifique os seus pontos fortes e fracos e permita avaliar as potencialidades e factores de bloqueio ao desenvolvimento. A análise que realizámos, identificou os seguinte aspectos:

FLORESTA PORTUGUESA - ANÁLISE SWOT	
Pontos Fortes; POTENCIALIDADES	Pontos Fracos; FRAGILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mundialmente tem-se verificado um forte crescimento da procura de produtos florestais, na sua maioria, ambientalmente amigáveis.</li> <li>- A floresta tem ganho cada vez maior importância, em termos globais:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ como sumidouro do dióxido de carbono;</li> <li>▪ no combate à desertificação;</li> <li>▪ na regularização dos regimes hídricos;</li> <li>▪ como elemento fundamental à conservação da biodiversidade.</li> </ul> </li> <li>- Grande parte dos produtos florestais tem origem na exploração de recursos endógenos, o que tem um significado estratégico para a economia nacional.</li> <li>- Existência de apoios ao investimento/ fundos comunitários.</li> <li>- Boas condições naturais para a produção florestal, resultado das condições geo-morfológicas.</li> <li>- Capacidade para exportar produtos específicos de alta qualidade.</li> <li>- Possibilidade de expansão da área florestal mediante a disponibilidade existente em terras.</li> <li>- Importância estratégica para o desenvolvimento rural, gestão dos recursos hídricos e conservação dos solos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A competitividade de mercados de produtos alternativos aos produtos florestais, como os plásticos e os alumínios, e a competitividade de mercados agressivos de produtos florestais originários de outros países.</li> <li>- Fraccionamento e dispersão de uma parte considerável da área florestal privada.</li> <li>- Insuficiências das organizações para uma produção competitiva e qualificada e dos circuitos de comercialização.</li> <li>- Deficiências de conhecimento técnico, ao nível do ordenamento florestal e da gestão.</li> <li>- Incêndios.</li> <li>- Acesso difícil e pouco eficaz à informação de gestão.</li> <li>- Existência de um quadro legislativo pouco claro e o deficiente envolvimento interdisciplinar e interdepartamental do sector florestal.</li> </ul>

### 1.3 Princípios Gerais e Objectivos da Política Florestal: A Lei de Bases da Política Florestal

Face aos aspectos identificados cabe avaliar em que medida a Política Florestal portuguesa que tem vindo a ser desenhada, poderá constituir-se em factor de promoção do desenvolvimento sustentável. Isto implica a aproximação ao documento legislativo de orientação desta política: A Lei de Bases da Política Florestal.

A Lei de Bases da Política Florestal – Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto – estabelece no seu artigo 2.º os princípios gerais a que a Política Florestal Nacional deve obedecer:

PRINCÍPIOS GERAIS A QUE A POLÍTICA FLORESTAL NACIONAL DEVE OBEDECER
<ul style="list-style-type: none"><li>♦ <u>Multifuncionalidade dos espaços florestais numa perspectiva integrada:</u> A diversidade e elevado número de bens e serviços resultantes dos espaços florestais devem ser encarados de forma harmoniosa. Não devem ser consideradas visões redutoras das suas potencialidades, respeitando, no entanto, as orientações de política de desenvolvimento nacional e articulando-as com as prioridades estabelecidas para cada espaço e sector de actividade.</li><li>♦ <u>Optimização da utilização dos espaços florestais:</u> Numa óptica de uso múltiplo dos recursos florestais e de respeito pelos princípios que levem à sua sustentabilidade, os espaços florestais devem ser geridos de forma a que a produção e utilização de bens e serviços, sejam compatíveis e optimizadas.</li><li>♦ <u>Gestão florestal sustentável:</u> Tendo em conta o carácter de recurso natural renovável atribuído à floresta, é importante que a gestão dos espaços florestais seja feita de modo sustentável, não debilitando o património existente e melhorando-o ou mesmo aumentando-o, com vista a responder às necessidades das gerações presentes e futuras.</li><li>♦ <u>Eficiência e racionalização da capacidade produtiva do sector:</u> As actividades do sector devem ser realizadas de acordo com opções e processos que minimizem as perdas dos sistemas produtivos, nomeadamente as resultantes da inadequação da dimensão das unidades produtivas, da falta de informação dos proprietários ou da falta de formação dos executantes das acções.</li><li>♦ <u>Valorização económica dos bens e serviços proporcionados pelos espaços florestais:</u> O desenvolvimento do sector florestal e a conservação e melhoria dos espaços florestais devem ser progressivamente apoiados por uma valorização económica dos bens e serviços proporcionados que seja compensadora para os agentes envolvidos.</li><li>♦ <u>Responsabilização pelos espaços florestais:</u> Os detentores de áreas florestais são responsáveis pela adopção de práticas correntes de silvicultura e de gestão, sendo também todos os cidadãos responsabilizados pela conservação e protecção dos espaços florestais.</li></ul>

Tendo em conta estes princípios de base, são definidos na Lei de Bases (artigo 4.º) os seguintes objectivos para a Política Florestal nacional:

OBJECTIVOS DA POLÍTICA FLORESTAL
<ul style="list-style-type: none"><li>♦ Promover e garantir um desenvolvimento sustentável do sector;</li><li>♦ Promover e garantir o acesso à utilização social da floresta;</li><li>♦ Melhorar o rendimento global dos agricultores, produtores e utilizadores dos sistemas florestais;</li><li>♦ Optimizar a utilização do potencial produtivo de bens e serviços da floresta e dos sistemas naturais associados;</li><li>♦ Promover a gestão do património florestal nacional;</li><li>♦ Garantir a função da floresta na regularização dos recursos hídricos, na conservação do solo e da qualidade do ar e no combate à erosão e à desertificação física e humana;</li><li>♦ Proteger as formações florestais de especial importância;</li><li>♦ Proteger a floresta de agentes bióticos e abióticos, nomeadamente os incêndios;</li><li>♦ Incentivar e promover a investigação científica e tecnológica no domínio florestal.</li></ul>

A aprovação da Lei de Bases pode ser entendida como o passo fulcral de modernização do quadro legal para o sector florestal português. A sua tradução estratégica encontra-se no PDSFP (DGF,1998) que considera este conjunto de objectivos, cuja análise e negociação devem conduzir à assunção de responsabilidades por todos os agentes económicos com interesses no sector e pela sociedade representada pelo poder político.

## **2. O PROGRAMA NACIONAL DA POLÍTICA DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO (PNPOT)**

### **2.1 Ordenamento do Território e Sustentabilidade**

Portugal enfrenta sérios problemas ao nível do Ordenamento do território. Em 1998, o país passou a dispor de uma Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo que define os objectivos e princípios básicos desta política e estabelece um conjunto articulado de instrumentos de intervenção dos poderes públicos - Instrumentos de Gestão Territorial (IGT), de aplicação a várias escalas: nacional, regional e local.

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) é o instrumento estratégico que enquadra os IGT e que constitui o guia orientador do sistema de gestão territorial e da política de ordenamento do território (DGOTDU,2007). Tem por objectivos:

- definir o quadro global para o desenvolvimento integrado e sustentável do território, sem esquecer as especificidades das suas parcelas e a integração no espaço Europeu,
- garantir a coesão territorial, através da redução das assimetrias regionais e da garantia de igualdade de oportunidades,
- estabelecer a tradução espacial das estratégias de desenvolvimento,
- articular as políticas sectoriais com impacto e incidência territoriais.

Este “guia” é, simultaneamente, um instrumento essencial de articulação com a política de desenvolvimento económico-social, em consonância com a designada Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável e com os Programas Operacionais sectoriais com

incidência territorial (enquadrados, no actual período de programação financeira da União Europeia, 2007-2013, pelo QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional)).

## 2.2 Objectivos Estratégicos do PNPOT

Para concretizar a estratégia de ordenamento e coesão territoriais do País, através do chamado *Programa de Acção*, o PNPOT fundamenta-se num diagnóstico/situação de referência e nas perspectivas e opções estratégicas previamente desenvolvidas no designado *Relatório*. Este, enquadra o país no espaço mundial, europeu e Atlântico-Ibérico, caracteriza as condicionantes e as tendências, as ameaças e oportunidades dos vários cenários alternativos de desenvolvimento territorial do país e apresenta o diagnóstico estratégico das várias regiões.

Os problemas são sintetizados numa listagem com 24 itens agrupados em seis domínios que incluem: recursos naturais e gestão dos riscos; desenvolvimento urbano e rural; transportes, energia e alterações climáticas; competitividade dos territórios; infra-estruturas e serviços colectivos; cultura cívica, planeamento e gestão territorial. A identificação dos problemas e as oportunidades sugeridas pelo diagnóstico culminam numa visão prospectiva e estratégica e na apresentação das orientações que visam reforçar a sustentabilidade e a coesão do território como um todo e potenciar as oportunidades específicas dos vários contextos regionais e sub-regionais.

Definido o quadro de referência demográfico e económico que condiciona a evolução estrutural, foi possível estabelecer uma estratégia/ visão para o ordenamento do território Português em 2025. Os seus princípios são coerentes com os objectivos globais da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS) que estabelece, como desígnio mobilizador, tornar Portugal num dos países mais competitivos da União Europeia, com uma estratégia de desenvolvimento assente nos pilares do desenvolvimento sustentável (economia saudável, dimensão ambiental e coesão social). Desta forma, são definidos os grandes objectivos que determinam os eixos de intervenção da política de ordenamento e desenvolvimento do território que sugere para Portugal:

- Um espaço sustentável e bem ordenado,
- Uma economia competitiva e aberta,
- Equidade territorial nos níveis de desenvolvimento e bem-estar,
- Uma sociedade criativa e participada, com sentido de cidadania.

Para cada uma destas ambições são definidas orientações estratégicas e os contributos da política de ordenamento para atingir os desígnios. A visão e as opções estratégicas corporizam um modelo territorial coerente estruturado em três vectores: sistema de prevenção e gestão de riscos, sistemas de conservação e gestão sustentável dos recursos naturais e dos *espaços agro-florestais* e sistemas urbano e acessibilidades.

O *Programa de Acção* de Políticas de Ordenamento corresponde ao conjunto articulado de objectivos estratégicos, objectivos específicos e medidas. As principais linhas de intervenção e as acções identificadas e respectiva calendarização são identificados. Os objectivos estratégicos são:

OBJECTIVOS ESTRATÉGICOS DO PNPOT
- Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e património natural e paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e

- prevenir e minimizar riscos,
- Reforçar a competitividade territorial do país e sua integração à escala ibérica, atlântica e europeia,
- Promover um desenvolvimento policêntrico, de reforço das infra-estruturas de suporte e coesão territoriais,
- Assegurar equidade territorial no acesso às infra-estruturas e equipamentos, promovendo a coesão social,
- Expandir as redes de infra-estruturas ao serviço dos cidadãos,
- Reforçar a qualidade e eficiência da gestão territorial e promover a participação dos cidadãos e instituições.

### 3. O PLANO DE ORDENAMENTO FLORESTAL DO BAIXO ALENTEJO

Os princípios orientadores da Lei de Bases determinam que o ordenamento e gestão florestais se façam através de Planos Regionais de Ordenamento Florestal cabendo a estes explicitar as práticas de gestão e assumir o necessário carácter operativo. Assim, constituem objectivos gerais dos PROF: a avaliação das potencialidades dos espaços florestais do ponto de vista dos seus usos dominantes, a definição das espécies a privilegiar nas acções de expansão e reconversão florestal, a identificação de modelos de gestão dos recursos e a definição das áreas críticas em termos de incêndios ou de biodiversidade a conservar, entre outros.

No âmbito dos PROF, o planeamento das actividades a desenvolver adopta uma perspectiva de multifuncionalidade dos espaços florestais, de conservação e de salvaguarda dos valores sociais e culturais das florestas. Merece referência especial a consagração do princípio da optimização do potencial produtivo dos bens e serviços das florestas.

No caso que pretendemos analisar, o Plano de Ordenamento Florestal do Baixo Alentejo (DGRF,2007), está em causa o ordenamento de uma vasta área que abrange os municípios de Aljustrel, Almodôvar, Alvito, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa e Vidigueira. Com base nas suas características específicas e como resultado da optimização combinada de três funções principais, foi possível delimitar várias sub-regiões homogéneas: Campos de Beja, Alqueva, Margem Esquerda, Campo Branco, Cintura de Ourique e Almodôvar. Para facilitar a análise, delimitámos o objecto de estudo à sub-região homogénea Margem Esquerda.

#### 3.1 Ordenamento Florestal da Sub-Região Homogénea Margem Esquerda

A Margem Esquerda engloba cinco concelhos: Barrancos (6%), Moura (26%), Serpa (38%), Beja (2%) e Mértola (29%). Trata-se de uma sub-região com acentuada degradação dos solos, sendo a floresta de protecção essencial para o incremento da pedogénese. Dadas as suas potencialidades para as actividades silvo-pastoril, cinegética e de pesca em águas interiores e a importância que devem assumir as questões da conservação (sítios da Rede Natura, directivas Habitats e Aves, Parque Natural do Vale do Guadiana), as funções principais foram hierarquizadas de forma seguinte: 1º Protecção, 2º Silvopastorícia, caça e pesca de águas interiores, 3º Conservação dos habitats, fauna e flora, e geomonumentos. As espécies com aptidão potencial são a azinheira e o pinheiro manso sendo essencial a recuperação dos povoamentos de azinheira e a conservação/protecção dos solos.

A análise SWOT identificou os seguintes Pontos Fortes e Fracos:

SUB REGIÃO MARGEM ESQUERDA
<p><b><u>PONTOS FORTES</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevado potencial cinegético (grande abundância de caça, vasta área de zonas de caça)</li> <li>- Potencial para a actividade piscatória em águas interiores (quer no Guadiana, quer em cursos de água classificados)</li> <li>- Existência de actividades silvopastoris (gado ovino, caprino, bovino e suíno)</li> <li>- Existência de produtos com marca protegida (entre os quais, o queijo de Serpa)</li> <li>- Existência de áreas com valor para a conservação (sítios da rede natura, Vale do Guadiana, entre outros)</li> <li>- Potencial das actividades de recreio e lazer (associadas aos espaços florestais com proximidade ao Alqueva e Vale do Guadiana)</li> <li>- Espaços florestais com gestão da Administração Pública (perímetro da Contenda)</li> <li>- Aptidão potencial para azinheira (quer em termos de biomassa, quer em termos de fruto)</li> <li>- Potencialidades para a produção de outros produtos não-lenhosos (papel essencial para o mel, plantas aromáticas, cogumelos e pinhão)</li> </ul>
<p><b><u>PONTOS FRACOS</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Solos com índices de susceptibilidade à desertificação muito elevados</li> <li>- Áreas florestais com fraca produtividade (em especial no montado de azinheira)</li> <li>- População reduzida e envelhecida</li> <li>- Baixo nível de formação e fraca incorporação de conhecimentos técnicos e de gestão por parte dos agentes.</li> </ul>

Este quadro de análise suscitou uma estratégia de ordenamento florestal assente no seguinte conjunto de objectivos:

OBJECTIVOS ESPECÍFICOS e MEDIDAS – PROF BA (MARGEM ESQUERDA)
<p><b><u>*Controlar/mitigar processos associados à desertificação</u></b>            Implica, entre outras, medidas de apoio preferencial a formas de utilização dos espaços florestais que promovam a conservação da água, financiamento de apoio à arborização e sensibilização das populações relativamente à problemática da desertificação.</p>
<p><b><u>*Recuperar áreas de maior risco de erosão</u></b>            Implica a delimitação de perímetros de protecção máxima nas zonas de cabeceira das bacias hidrográficas e financiamento e desenvolvimento de práticas adequadas à recuperação e protecção dos solos.</p>
<p><b><u>*Aumentar a actividade associada à caça</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Através do aumento dos conhecimentos sobre o potencial cinegético</li> <li>- Através do aumento do número de áreas com planos de gestão e aumento da rendibilidade (Fazendo cumprir os planos de gestão nas zonas de caça e apoiando acções que promovam a integração da actividade cinegética com a agricultura, silvicultura e pastorícia)</li> <li>- Através do aumento de formação profissional dos responsáveis pela gestão das zonas de caça.</li> </ul>
<p><b><u>*Desenvolver a pesca de águas interiores e promover a sua integração com os</u></b></p>

objectivos de conservação.

Implica acções de identificação das zonas com potencial para estas actividades (incluindo repovoamentos piscícolas, quando necessários), e de dotação das infraestruturas de apoio às actividades ( acessos e pontos de pesca) e seu enquadramento com as áreas de recreio.

\*Desenvolver a actividade silvopastoril

Aumentando o nível de gestão e de conhecimentos sobre a actividade (nomeadamente através de planos de gestão e compilação de data sobre este segmento da actividade produtiva) e integrando os seus produtos na cadeia de produtos certificados, como forma de acrescentar valor.

\*Adequar a gestão às necessidades de conservação dos habitats e fauna e flora classificados.

Pode levar à criação de mecanismos de compensação por perdas de rendimento associadas a uma gestão mais conservacionista.

\*Adequar os espaços florestais à crescente procura por actividades de recreio e lazer.

Implica definir as zonas com elevado potencial, estabelecer planos de uso sustentável e dotar estas zonas com as indispensáveis infraestruturas de apoio.

\* Recuperar os espaços florestais, em especial os com maiores problemas fito sanitários, através de arborização com espécies de elevado potencial.

Implica esforços em termos de conhecimento e investigação científica.

\*Aumento da actividade apícola e sua integração na cadeia de produtos certificados.

Implica inventariação e recolha de data sobre a produção de mel na área, apoio à expansão das actividades produtivas e definição de planos de gestão, entre outras.

\*Promover a diversificação da produção: para lá dos produtos lenhosos, apoiar a produção de cogumelos, pinhão e plantas aromáticas.

Inventariando os locais mais adequados a estas práticas e adequando os modelos de silvicultura numa perspectiva de utilização multifuncional dos espaços florestais.

\*Sensibilização dos proprietários para o uso adequado da biomassa florestal, em particular para fins energéticos.

Nesta perspectiva, o modelo de organização territorial proposto entende que a organização do território deve ter por base critérios de optimização face às potencialidades registadas. Assim, são definidas uma série de normas reguladoras e restritivas que levam em conta as preocupações de intervenção para limitar a desertificação, suportar a pastorícia e a pesca de águas interiores. São estabelecidos os parâmetros de áreas máximas de maciços contínuos de terrenos arborizados e de áreas sujeitas a silvicultura intensiva. As espécies a privilegiar são, como vimos, a azinheira, o medronheiro e o sobreiro.

### 3.2 Uma Visão Crítica

A aprovação do PROF BA é ainda recente (finais de 2006) pelo que uma avaliação crítica do seu impacto em termos do desenvolvimento sustentável e do ordenamento do território, na região, se defronta com limitações significativas. Contudo, já podemos fazer uma espécie de Avaliação Ex-ante que sublinha os aspectos de coerência interna e externa do documento e o alcance da política para um futuro sustentável da floresta alentejana.

Assim, podemos dizer que em termos de coerência “Externa” com os outros documentos de base de desenvolvimento sustentável e ordenamento do território, há uma clara sintonia. A forma como está apresentado, a análise que introduz e as políticas desenhadas enquadram-se perfeitamente nos grandes designios de Desenvolvimento Nacional Sustentado para que aponta o QREN (2007-2013) - Quadro de Referência Estratégica Nacional, e está em plena sintonia com os objectivos do Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Floresta Portuguesa e as linhas de orientação propostas pela Lei de Bases da Floresta. Da mesma forma, parecem ter uma tradução, nesta abordagem, aquelas que são as principais linhas estratégicas apontadas pelo PNPO para a política de ordenamento do território nacional.

Também em termos de coerência “Interna”, o PROF BA /Margem Esquerda parece conter uma estrutura de objectivos /instrumentos pertinente. Obviamente que se colocam problemas de operacionalização das várias medidas. Nomeadamente, colocam-se problemas relativos aos meios financeiros necessários à execução da política bem como à sua calendarização. Simultaneamente, parecem não estar ainda suficientemente esclarecidos os modelos de gestão e monitorização deste tipo de programas bem como a calendarizarão e as regras operacionais para a realização dos estudos de avaliação intercalar e consequente “feed-back” e redefinição das políticas. A melhoria da eficiência da Administração Florestal, só possível com melhor formação e simplificação de procedimentos é, a este nível, como a tantos outros, essencial.

A nossa análise crítica gostaria, entretanto, de sublinhar alguns aspectos significativos. Em primeiro lugar gostaríamos de chamar a atenção para a forma como este PROF reflecte alguns elementos de caracterização do próprio conceito de desenvolvimento sustentável:

- Desde logo a forma como pretende fazer do ordenamento florestal uma questão de participação activa dos stakeholders e das populações afectadas, chamando-as a participar no processo e apelando à sua sensibilização, nomeadamente em relação ao fenómeno da desertificação;
- Ao mesmo tempo, é de referir o entendimento da floresta numa perspectiva multifuncional que sublinha os aspectos de interligação ecossistémica;
- Esta política mostra-se altamente devedora do conceito de desenvolvimento sustentável que enforma a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável com a qual é coerente. A gestão intertemporal dos recursos naturais e a preservação ambiental constituem pilares essenciais do desenvolvimento sustentável (e da qualidade de vida que perpassa, como objectivo final, toda a estratégia de ordenamento espacial);
- Por outro lado, assenta num modelo territorial e numa caracterização que sublinha o papel dos recursos naturais. A sistematização dos conceitos de recursos ambientais e territoriais tal como surgem nas legislações de base das políticas de ambiente e de ordenamento do território, organizam a própria exposição.

O papel central dos recursos naturais poderá ainda ser alinhado com uma das conclusões mais significativas do PNPT: o crescimento económico nacional será essencialmente terciário pelo que a política de localização perde alguma da sua importância no contexto da política de ordenamento territorial. Pelo contrário, a atractividade do espaço para as actividades terciárias resulta essencialmente da qualificação dos territórios nomeadamente em termos do seu património natural, paisagístico e cultural (Lopes, 1982). Uma gestão adequada dos recursos florestais e uma abordagem com dimensão ambiental é a melhor forma de gerar espaços atraentes para as actividades terciárias e que garantam à Margem Esquerda, a fixação e a qualidade de vida dos recursos humanos necessários ao crescimento económico dos serviços.

Em todo o caso, persistem insuficiências/ limitações /factores de risco: Alguns aspectos do desenho da política de gestão dos recursos florestais, e seus efeitos territoriais podem ser referenciados. Em primeiro lugar, chama-se a atenção para o facto de, na escolha dos instrumentos de política, os decisores públicos terem optado mais pelos chamados instrumentos de comando e controle. Se não se duvida da eficácia e da flexibilidade das normas e regulamentos, já em termos de eficiência económica as dúvidas são maiores. Os instrumentos standard de regulamentação, estabelecendo tectos, limitações quantitativas e qualitativas e selectividade nos usos dos recursos pode, de facto, alterar eficazmente o nível de utilização e exploração. Mas não altera significativamente o comportamento dos agentes nas causas profundas das externalidades (Tietenberg, 2005). Assim, a consideração de instrumentos indirectos, de carácter económico (por exemplo, de gestão dos direitos de propriedade) deveria ser estimulada. Alterando, através dos sistemas de incentivos/desincentivos, os comportamentos dos agentes, podemos ser conduzidos a resultados mais eficientes, deixando funcionar os mercados regulados. Por exemplo: A desertificação tem causas que se relacionam com a não existência de economias de aglomeração - A simples atitude voluntarista dos poderes públicos não consegue inverter.

Isto não quer dizer, obviamente, esquecer o papel regulador do Estado. Pelo contrário: as externalidades são habitualmente reconhecidas pelos seus efeitos e não pelas causas de falhanço de mercado que as origina. No caso dos recursos naturais estas razões ligam-se especialmente à natureza de “propriedade comum” de muitos dos recursos. A teoria tem demonstrado amplamente que, nestes casos, dificilmente se poderá falar numa “Mão Invisível”. Pelo contrário, é o próprio mercado que, em condições de livre acesso e concorrência, estimula soluções não óptimas no uso dos recursos. Mais concretamente, o mercado conduz a resultados que implicam a sobreutilização dos recursos e a sobrecapacidade nas “indústrias”- é a designada “Tragédia dos Comuns”. Acontece que a solução para estes casos passa certamente por uma atenção redobrada à problemática dos direitos de propriedade e aos regimes jurídico-económicos de acesso e uso dos recursos (dos solos à caça; da pesca às quotas de emissão de CO<sub>2</sub>, etc.).

Outro aspecto que se prende com o desenho das políticas tem a ver com a forma como sistematicamente se parece chamar a atenção para as complementaridades evidentes, mas se “esquece” a conflitualidade latente entre objectivos e acções propostos. Em nossa opinião, essa chamada de atenção justifica-se igualmente, até porque esclarece a Política- que é, em essência, uma escolha- e alerta para as dificuldades, problemas e efeitos associados, a minimizar.

Finalmente, chama-se a atenção para: os territórios dos municípios mais afectados pela demarcação das áreas de protecção e conservação da natureza e com regras de uso dos

solos mais restritivas não têm sido positivamente discriminadas pelos poderes públicos com incentivos ao desenvolvimento. Por isso, parece-nos que os decisores locais terão aqui um papel essencial no seu trabalho de “sensibilização” junto do Poder Central.

## NOTA CONCLUSIVA

A análise do PROF BA /Margem Esquerda permitiu-nos avaliar a forma como um Plano de Ordenamento Florestal pode ter um significado e alcance fundamentais em termos da sustentabilidade e ordenamento territorial de uma dada região. A análise deste Plano realça o importante papel que o ordenamento florestal pode assumir quando visto numa perspectiva de análise multifuncional dos diferentes usos da floresta e orientado por uma visão que pretende otimizar estes usos. O PROF BA/Margem Esquerda apresenta uma estrutura pertinente de objetivos/medidas e é coerente com as grandes orientações nacionais para uma política de desenvolvimento sustentado e integrando o desígnio de equilibrado ordenamento do território. Acima de tudo, a análise do PROF mostra como pode ser importante o contributo do sistema florestal no desenvolvimento mais harmonioso da região Alentejo. Podem, contudo, persistir alguns problemas de desenho e operacionalização da política de ordenamento florestal regional.

## REFERÊNCIAS

Bowes, M. & Krutilla, J.(1985); “Multiple Use of Public Forestlands”, **Handbook of Natural Resources and Energy Economics**, Vol. II, North Holland., Amsterdam.

Comissão Europeia (1998), **Comunicação da Comissão ao Conselho e Parlamento Europeu sobre uma Estratégia Florestal para a União Europeia**, COM-1998,649final.

Costa, A. (2002) , **A Política Florestal na União Europeia: O Caso Português**, Tese de Mestrado, ISEG/UTL.

Dias, R. (2000), “A Evolução dos Recursos Florestais Nacionais como factor condicionante do Crescimento das Indústrias Silvícolas em Portugal”, **Como Está a Economia Portuguesa?** , CISEP, pp233-255.

DGF (1998), **Plano de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa**, Lisboa.

DGOTDU (2007), **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**, Lisboa.

DGRF (2007), **Plano Regional de Ordenamento Florestal do Baixo Alentejo**, Lisboa.

Lopes, A. (1982), **Desenvolvimento Regional. Problemática, Teoria, Modelos**, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

Tietenberg, T. (2005), **Environmental and Natural Resource Economics**, sixth edition, Addison Wesley Longman, Inc.