

**PARECER DO CONSELHO NACIONAL DO AMBIENTE E DO
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
SOBRE A PROPOSTA DE CÓDIGO FLORESTAL**

Preâmbulo

O Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) deliberou, na sua reunião ordinária de 11 de Março de 2009, constituir um Grupo de Trabalho com o objectivo de analisar o projecto legislativo sobre o Código Florestal. Esta deliberação surgiu na sequência da notícia sobre a intenção do Governo de apresentar, à Assembleia da República, uma proposta de lei de autorização legislativa para aprovar um regime contra-ordenacional específico para as infracções de natureza florestal e propor um Código Florestal. O CNADS considerou que, tratando-se de uma iniciativa susceptível de alterar o quadro jurídico das florestas, é matéria que reveste enorme importância para a forma como é gerida uma parte substancial do território, com potenciais repercussões na economia e na protecção ambiental que deveria ser objecto de análise, na linha da Reflexão do CNADS sobre Política Florestal, de 13 de Julho de 2001. A proposta de lei de autorização legislativa foi aprovada pela Assembleia da República em 22 de Maio de 2009.

O Grupo de Trabalho do CNADS, sob a coordenação do Conselheiro João Santos Pereira, integrou os Conselheiros Jaime Braga, Isabel Vilar Graça, José Guerreiro dos Santos, José Lima Santos e Eugénio Sequeira, coadjuvado pela Secretária Executiva, Maria Adília Lopes e pela Técnica do Secretariado, Liliana Leitão.

A elaboração da Proposta de Parecer pelo Grupo de Trabalho foi precedida de um ciclo de audições a entidades e personalidades de reconhecida competência e/ou com intervenção nas matérias em apreço, desencadeado com o objectivo de recolher várias perspectivas sobre o tema.

1. Motivação - Importância das Florestas

As florestas em Portugal têm, no presente, uma grande importância económica e social (sendo o sector florestal responsável por cerca de 3,2% do PIB, percentagem apenas ultrapassada, na Europa, pela Finlândia e Suécia). A área ocupada pelas florestas, incluindo os chamados “espaços florestais”, representa cerca de 50% do território continental e nela se localizam muitos dos espaços importantes para a preservação da biodiversidade. Como refere a Estratégia Nacional para as Florestas (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 114/2006), a contribuição das florestas para o bem-estar público é muito superior em Portugal do que nos outros países do Mediterrâneo (Merlo and Croitoru, 2005)¹, não só pelo elevado valor comercial, mas também pelos serviços ambientais e sociais que presta. No entanto, há também consideráveis riscos ambientais e socioeconómicos associados às florestas em Portugal – os incêndios florestais e os crescentes problemas de natureza fitossanitária, eventualmente reveladores de uma fragilidade ecológica de alguns tipos de floresta face a alterações globais e a dificuldades de acompanhamento do aparelho técnico-científico nacional.

A floresta portuguesa enfrenta porém graves problemas ou “complexos de problemas”, que carecem de actuação eficaz, nomeadamente: i) o declínio do valor económico do sobreiro e da cortiça e a diminuição da importância do montado de azinho, pese embora a recente assinatura do Plano de Apoio à Indústria da Cortiça com o objectivo de aumentar a competitividade desta indústria; ii) a persistência de riscos graves (de incêndio e de origem fitossanitária) que conjugados com as conhecidas dificuldades de gestão nas áreas de pequena propriedade florestal lançam dúvidas sobre o futuro do pinhal; iii) a ausência de alternativas de valorização, e conseqüente abandono da gestão, numa fracção importante do território de Portugal Continental após incêndios recorrentes; iv) a latente e generalizada indiferença quanto à competitividade da floresta de eucalipto, relacionada, é certo, com argumentos de conservação do ambiente,

¹ Merlo M, Croitoru L, 2005. *Valuing Mediterranean Forests: Towards Total Economic Value*. Oxford CABI.

mas geradora de falta de clareza e capacidade de antecipação estratégica e v) indefinição quanto à adaptação às alterações climáticas.

2. Natureza de um Código Florestal

Ainda que a maior parte das florestas portuguesas seja propriedade privada, a política florestal do Estado tem sido tradicionalmente intervencionista, quer pela via do investimento público, quer mediante abundante legislação especializada. O projecto de Código Florestal (CF) propõe-se simplificar o quadro legal relativo à floresta no pressuposto que *«a base da legislação florestal, está desadequada face à realidade»*.

Ao revogar a Lei n.º 33/96 de 17 de Agosto, que define **as bases da política florestal nacional** (aprovada por unanimidade na Assembleia da República, após extensa discussão pública), a presente proposta de CF reelabora aspectos da política sectorial. Porém, se a definição da política florestal é tarefa dos governos e deveria resultar de acto legislativo próprio, um código florestal devia ser elemento de estabilidade numa escala de tempo prolongado. Por natureza, um código procede a uma concentração sistematizada da legislação sectorial, visando facilitar a aplicação da lei e deve, por princípio, permanecer num longo prazo temporal, independentemente dos governos. Será a perenidade perante a variabilidade de políticas e conjunturas que pode ter efeitos positivos nas actividades económicas e na conservação do património florestal especialmente porque, neste caso, o tempo é sempre o longo-prazo.

O projecto de CF propõe-se revogar numerosos instrumentos legais, não referindo a fundamentação específica (leia-se, caso a caso) de tais medidas. De um modo geral, com a entrada em vigor da norma revogatória prevista na Proposta de Lei, a legislação revogada deixará de ser aplicável. A existência de uma disposição transitória no art.º 5º parece salvaguardar que a revogação só operará quando da publicação da legislação complementar. Contudo, a técnica legislativa utilizada não favorece a clareza e segurança jurídicas. De facto, a norma revogatória do art.º 7º lista os diplomas que serão revogados, mas a disposição transitória do art.º 5º limita-se a remeter para

legislação complementar, mantendo em vigor as normas técnicas actualmente vigentes. A fim de melhor avaliar eventuais lacunas, seria de considerar a realização de um estudo comparativo da legislação revogada com a nova legislação proposta.

A aplicação do CF depende de um grande volume de legislação regulamentar e de normas e regras técnicas a publicar nos 12 meses seguintes à entrada em vigor CF. Não é assim fácil analisar o impacto do CF, já que muitas das potenciais consequências dependerão da regulamentação.

3. Utilidade e Oportunidade

Alguns agentes económicos do sector têm reivindicado a codificação da legislação florestal. O documento de Estratégia Nacional para as Florestas (2006), menciona a codificação como uma necessidade e a Autoridade Florestal Nacional inscreve-a como objectivo. Constatamos, porém, que não há unanimidade de opinião entre as partes interessadas quanto à prioridade deste instrumento legislativo. Reconhece-se o esforço para publicar o CF, ao mesmo tempo que se enfrentam algumas das componentes dos graves problemas que afectam a floresta portuguesa (p. ex. a ameaça fitossanitária do nemátodo do pinheiro), mas pergunta-se se não teria sido desejável reforçar, numa primeira fase, as medidas concretas para a resolução de problemas que afectam o sector, a par de um diálogo com os interessados que permitisse encontrar uma base comum para uma legislação abrangente e eficaz para o sector.

O CNADS considera positivo o enquadramento do CF na Estratégia Nacional para as Florestas, no Programa do Desenvolvimento Rural, no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, «*bem como nos planos especiais de ordenamento do território e ainda com os instrumentos de política ambiental, de conservação da natureza e da biodiversidade e de ordenamento do território*». Todavia é importante assegurar a inequívoca harmonização entre os vários quadros legais. Por exemplo as disposições relativas ao Regime Florestal sobrepõem-se à função da Rede Natura 2000, mas o conceito de “recursos florestais” enunciado no CF não inclui a biodiversidade florestal nem disposições sobre a sua valorização tendo em conta,

designadamente, a política europeia em matéria de conservação da natureza e da biodiversidade.

A legislação florestal é complexa devido à multiplicidade de objectivos – produtos valorizados no mercado, serviços ambientais do ecossistema, cumprimento de compromissos internacionais, nomeadamente na área do ambiente. Por isso seria de evitar num CF soluções convenientes para o legislador mas com previsíveis dificuldades de execução. Veja-se o caso do requerimento de autorização de cortes, para o qual é criado um mecanismo que na prática poderá conduzir a uma sobrecarga administrativa sem que se descortine quais as vantagens de tal inovação. Parece-nos também de evitar regras como, por exemplo, as propostas para as arborizações com espécies de rápido crescimento que terão que ser autorizadas pela Autoridade Florestal Nacional a partir de 10 hectares (anteriormente as áreas eram de 50 hectares). Alterações como esta, mais restritivas do que no passado, mereceriam clara justificação técnica, dadas as suas implicações para a economia do sector e a sua implementação.

O Estado português tem mantido uma política florestal fortemente intervencionista ao mesmo tempo que se tem verificado redução nos meios atribuídos para o efeito. A presente proposta de CF insere-se na continuidade doutrinária do intervencionismo estatal mesmo quando tal leva a excessos. Ao propor-se legislar sobre as técnicas de silvicultura, mistura o carácter normativo que o CF deve possuir com a ingerência em assunto de gestão privada.

Normas como a obrigatoriedade de o Estado ampliar o Regime Florestal Total, podem pôr em causa a lei dos baldios e não contribuem para enfrentar os problemas da floresta portuguesa, para além de carecerem de coerência com a perda de capacidade de gestão no terreno da actual Autoridade Florestal Nacional, quando comparada com os “Serviços Florestais” do Século XX. Casos há (por exemplo, a responsabilização de proprietários e produtores pela «defesa contra agente biótico» do seu património) em que, para além de não ser evidente a forma de implementação, requerem uma regulamentação *a posteriori* de qualidade e capacidade técnica adequada, perguntando-se o CNADS se tal será compatível com a dimensão do esforço público na actual conjuntura.

O CNADS considera importante dedicar especial atenção à formulação respeitante ao regime fiscal, particularmente à instituição de benefícios fiscais, cruciais para o futuro do sector florestal, para os quais será importante procurar consensos, tendo em conta a especificidade da gestão florestal.

4. Discussão Pública, Avaliação e Calendário Político.

Nos actuais procedimentos legislativos são essenciais: i) a participação, muito relevante no sector florestal em que se cruzam tantos tipos de interesses e perspectivas; e ii) a avaliação de resultados (das medidas actualmente em vigor, sobretudo quando estas vão ser revogadas, mas também da previsão dos efeitos da legislação proposta).

A discussão pública e o próprio projecto legislativo teriam sido enriquecidos com uma mais ampla e atempada divulgação, suportada em estudos de avaliação do respectivo impacto, com vista a um maior envolvimento da sociedade, e das partes interessadas.

5. Conclusão

Um Código Florestal pode revelar-se uma peça importante para o desenvolvimento sustentável das florestas, para o ordenamento do território e um elemento de estabilidade na escala de tempo da floresta.

A elaboração de uma peça legislativa desta importância exige uma ampla participação dos interessados e da sociedade e uma imprescindível e exaustiva avaliação de impacto que a sua aprovação e entrada em vigor provocarão.

Trata-se de um procedimento que requer ampla divulgação, transparência, períodos de discussão e consulta adequados, de forma a assegurar propostas consensuais que facilitem a sua implementação.

A análise da proposta de Código Florestal foi dificultada pela dependência face à necessidade de regulamentação posterior bem como dos elementos de diagnóstico, subjacentes às opções tomadas, tendo em consideração em especial o volume da legislação que este Código se propõe revogar.



Face à deficiente coerência constatada na proposta é parecer do CNADS que esta deve ser objecto de um período de maturação. A potencial entrada em vigor deste Código Florestal dá ênfase à necessidade de aperfeiçoamento do conjunto legislativo regulamentador especializado, que responda aos problemas do sector e das interfaces com o meio e com a protecção do ambiente.

[Aprovado por unanimidade na Reunião Ordinária de 27 de Maio de 2009]

O Presidente

Mário Ruivo