

**Universidades Lusíada**

Raposo, Ruben José de Almeida Martins, 1952-

**Da falha de mercado ao novo contrato social**

<http://hdl.handle.net/11067/6927>

<https://doi.org/10.34628/fvb0-ym72>

**Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2022
<b>Palavras Chave</b>	Remuneração dos serviços de ecossistemas - Portugal, Política do ambiente - Portugal
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FCEE] LEE, n. 33 (2022)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-09-21T12:21:15Z com informação proveniente do Repositório

# DA FALHA DE MERCADO AO NOVO CONTRATO SOCIAL

## FROM MARKET FAILURE TO THE NEW SOCIAL CONTRACT

**Rúben Raposo**

Professor da Universidade de Lusíada de Lisboa

Orcid: 0000-0002-3729-7800

rubenraposo@yahoo.com

DOI: <https://doi.org/10.34628/fvb0-ym72>

Data de submissão / Submission date: 08/01/2023

Data de aprovação / Acceptance date: 29/03/2023



**Resumo:** O Governo, em 2019, definiu uma nova política de remuneração dos serviços de ecossistemas em espaços rurais e florestas.

Esses serviços de ecossistemas (não são valorizados pelo mercado) são: o controlo da erosão, o sequestro do carbono, a regulação do ciclo hidrológico, a conservação da biodiversidade, a redução da susceptibilidade ao fogo e a melhoria da qualidade da paisagem. Testou essa política em dois territórios: 500 hectares no Parque Natural do Tejo Internacional e 150 hectares na Paisagem Protegida da Serra do Açor.

No ano seguinte, o Governo aprovou o Programa de Transformação da Paisagem.

Prevê-se que 20 territórios venham a beneficiar desse programa.

Neste momento estão em desenvolvimento 4 espaços florestais.

**Palavras-chave:** Floresta; Serviços prestados pelas florestas; Externalidades ambientais, Serviços de ecossistemas.

**Abstract:** In 2019, the Government defined a new remuneration policy for ecosystem services in rural areas and forests. These ecosystem services (not valued by the market) are: erosion control, carbon sequestration, regulation of the hydrological cycle, conservation of biodiversity, reduction of susceptibility to fire and improvement of landscape quality. It tested this policy in two territories: 500 hectares in the Parque Natural do Tejo Internacional and 150 hectares in the Protected Landscape of Serra do Açor.

The following year, the Government approved the Landscape Transformation Program.

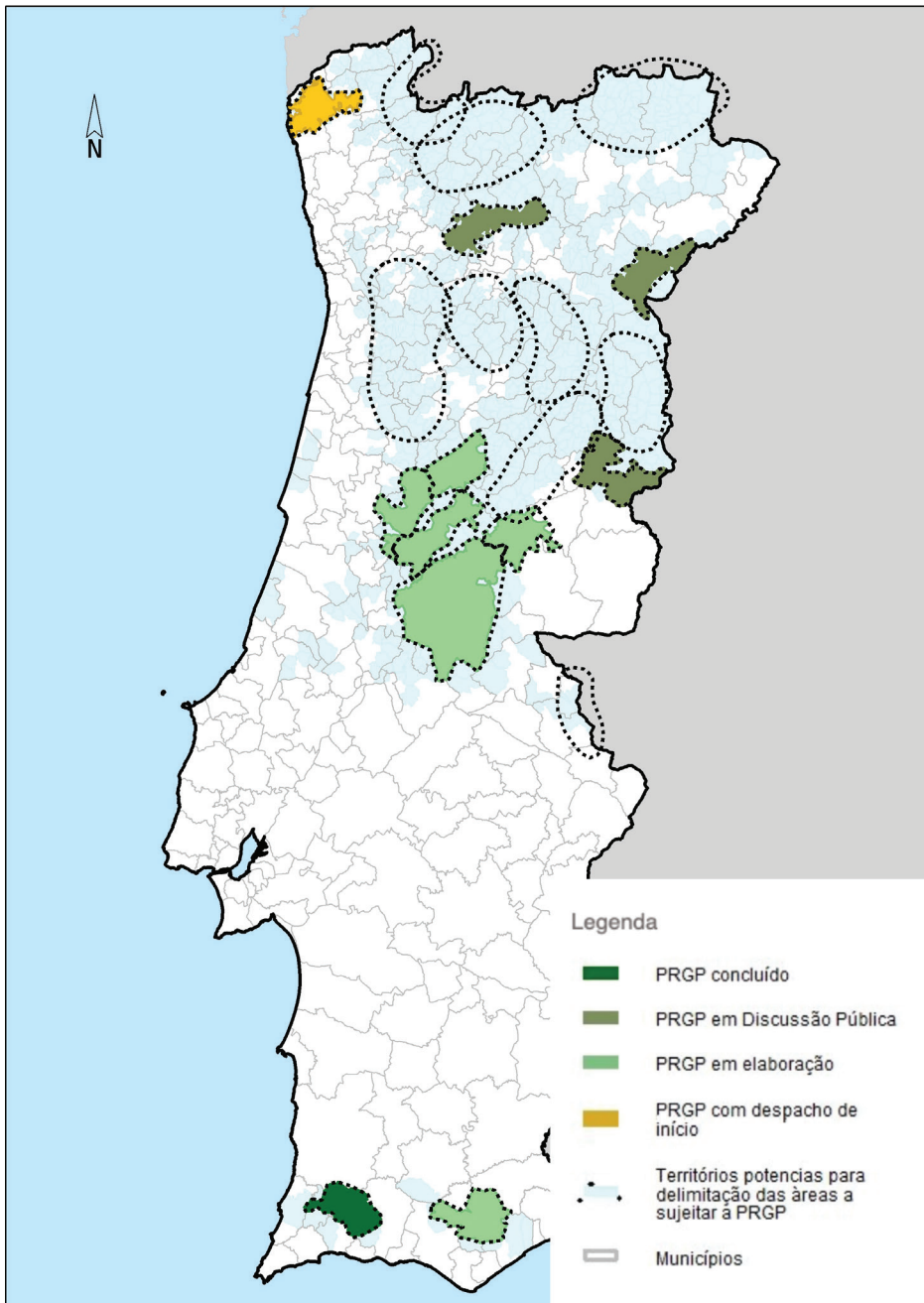
It is expected that 20 territories will benefit from this programme.

At the moment, 4 forest spaces are under development.

**Keywords:** Forest; Services provided by Forest; Environmental externalities; Ecosystem services.



**FIGURA 1:** Territórios potenciais para a definição de áreas a sujeitar ao Programa de Reordenamento e Gestão da Paisagem (PRGP).



Fonte: Direcção Geral do Território.



## 1. O ponto de partida

Em Portugal, a floresta ocupa cerca de 3.154.800 hectares, o que corresponde a mais de um terço do total do território nacional<sup>1</sup>.

Nos últimos cem anos, de um território quase desarborizado, passámos ao predomínio da floresta.

A área arborizada cresceu, fruto do abandono da agricultura e da industrialização acompanhada de reflorestação.

### 1.1. Os regimes de propriedade

Os números por categoria de regime de propriedade não são totalmente exactos:

- A propriedade pública representa cerca de 2% da área florestal nacional estimada em 66 mil hectares.

É uma das áreas florestais públicas mais baixas da União Europeia, onde o valor médio é de 58,65% (área florestal sob propriedade e gestão pública).

- A propriedade comunitária representa 14% da área florestada em Portugal (aproximadamente 460 mil hectares).
- A propriedade privada divide-se entre a industrial, cerca de 200 mil hectares (significando 6% da área florestada nacional) e a restante, na propriedade de famílias e de empresas familiares, atingindo um valor

---

1 De acordo com o 6.º Inventário Nacional da A.F.N.;

próximo de 2.430 mil hectares, que corresponde a cerca de 78% da área florestal de Portugal.

### 1.2. A dimensão da propriedade

Mais de 85% dos prédios rústicos em Portugal têm menos de 5 hectares.

No Norte e no Centro predominam os proprietários de áreas pequenas (1 a 5 hectares) e muito pequenas (menos de 1 hectare), nas quais estão plantados sobretudo pinheiros e eucaliptos.

Do ponto de vista de investimento, a propriedade rústica tem dimensões que inviabilizam empreendimentos dessa natureza<sup>2</sup>, com áreas demasiado diminutas (em média 0,57 hectares) em 14 dos 18 distritos do Continente.

São vários milhões de proprietários.

Nos outros quatro distritos, a área média é de 10,85 hectares.

Esta dimensão mínima é penalizada pelo sistema de propriedade “indivisa”, que reparte as propriedades por vários co-proprietários.

A maior parte das propriedades florestais no Sul do País correspondem à “empresa-floresta” que engloba 15% dos proprietários e 40% da área florestal<sup>3</sup>.

### 1.3. As terras abandonadas e o cadastro da propriedade rústica

Estima-se que a área do território nacional abandonada e de dono desconhecido seja superior a 2 milhões de hectares (20% do território)<sup>4</sup>.

É na zona de minifúndio do Centro e Norte e no Algarve que se encontra a maioria da área abandonada.

É urgente concluir e actualizar o cadastro da propriedade rústica. De outra forma, não há informação que possa fundamentar as políticas adequadas para reverter a situação acima descrita.

### 1.4. Os actores económicos

A Sul, os territórios florestais estão orientados para os montados, com sobreiros e azinheiras, base de uma fileira industrial dominada na sua maioria pela Corticeira Amorim.

No Norte e no Centro, a produção florestal está direccionada na sua maioria para a produção lenhosa, com destaque para a rolaria de eucalipto para trituração destinada ao abastecimento da indústria da celulose, dominada pelo grupo

---

2 BRINGE, P. (2017), “Ordenamento Florestal ou Ordenamento Territorial” in *Economia da Floresta e Ordenamento do Território*. Conselho Económico e Social;

3 BAPTISTA, F.; SANTOS, R. T. (2005). “Os proprietários Florestais”, Celta Editora;

4 BEIRES, R.; AMARAL, J.; RIBEIRO, P. (2013). “O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal”, Fundação Francisco Manuel dos Santos;



The Navigator Company (ex Portucel, Soporcel), pelo grupo Altri (Caima, Celtejo, Celbi e Altriflorestal) e pela Europac & Kraft.

Na base do comércio e transformação de produtos florestais estão milhões de proprietários, milhões de pequenas explorações e muitas terras abandonadas.

No topo concentram-se vários grupos industriais.

### 1.5. A floresta portuguesa tem valor?

Em Portugal, não há uma floresta!

Há várias florestas.

Desde logo, a floresta de exploração associada às fileiras do eucalipto (pasta de papel) e do sobreiro (cortiça), com elevado valor acrescentado e contribuição significativa nas exportações.

Por outro lado, uma floresta de minifúndios e microfúndios de nula ou baixa rentabilidade.

Por fim, uma floresta abandonada, de heranças indivisas e de donos desconhecidos.

Estas duas últimas florestas têm problemas de gestão, porque não têm valor e ardem com regularidade!

Como já foi salientado, a floresta portuguesa é esmagadoramente privada, ao contrário das florestas de outros países.

- Os problemas de gestão são consequência da indefinição dos direitos de propriedade, da ausência de cadastro numa grande parte do território nacional, da excessiva fragmentação da propriedade (potenciada pelo direito sucessório), do envelhecimento da população e do abandono dos territórios, do quase desaparecimento da pastorícia.
- Estas duas florestas de que vimos falando, não têm valor (o valor da primeira floresta existe e é o resultado do processo produtivo e ulterior integração industrial).

Muitos proprietários retiram um rendimento simbólico da sua propriedade. Daí serem absentistas, com idades avançadas e detentores de fraca formação escolar.

*“Enquanto os proprietários florestais não participarem na Gestão Florestal e não auferirem rendimentos regulares, daí decorrentes, não se mobilizarão na resolução dos problemas do ordenamento florestal”<sup>5</sup>.*

O valor médio da contribuição predial é muito modesto.

Como consequência, a propriedade vai continuar improdutiva e não será

---

5 PEREIRA, J. S. (2014), *“O Futuro da Floresta em Portugal”*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

transaccionada. Não sendo vendida, a dimensão da propriedade manter-se-á pequena ou micro.

- Uma floresta que não é ou é mal gerida, é uma floresta que arde facilmente.

*“Portugal ocupa o lugar, não honroso, cimeiro de ser o país da União Europeia com maior área ardida (em % do território, não apenas em 2022) mas na média dos últimos 15 anos”<sup>6</sup>.*

Aqui chegados, importa retirar duas conclusões. A primeira conclusão: a floresta portuguesa é dual.

A floresta de exploração tem valor. A outra não tem.

A primeira não arde ou arde episódicamente. Por ter valor, tem gestão florestal. A segunda arde de acordo com o ciclo do fogo.

Após um grande incêndio, espera-se 7/8 anos e arde tudo outra vez. E a floresta arde porque não gera valor, porque não se faz a sua gestão florestal.

A segunda conclusão: há um ciclo vicioso:

- Ausência de valor → Ausência de gestão florestal → Fogo → Ausência de valor → Ausência de gestão florestal.

#### 1.6. O que fazer?

Até agora a política governamental no combate aos fogos tem estado centrada na mobilização de recursos financeiros crescentes na área florestal, quase exclusivamente orientadas para a protecção civil de pessoas, animais e bens.

Mas esta equação tem várias variáveis: alterações climáticas, desordenamento e ausência de gestão florestal, comportamentos humanos negligentes e dolosos.

Mas há uma variável que é decisiva! O valor económico!

É preciso introduzir valor económico na floresta.

É preciso pôr dinheiro na mão dos proprietários florestais.

É preciso mudar a forma de gerir a floresta, introduzindo racionalidade económica.

Se não se conseguir tirar dinheiro dum pinhal, ele está condenado a arder.

O interior é despovoado e envelhecido. O seu território está dividido em milhões de parcelas, com uma geografia adversa e manchas florestais contínuas. Mas os proprietários florestais não estão obrigados a controlar a vegetação dos seus terrenos?<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> PEREIRA, P. T. (2022), “Incêndios Florestais: vamos continuar a ser líderes?”, Observador, 17/09/2022.

<sup>7</sup> Em conversa com proprietários florestais das Beiras, foi-nos referido que, como o valor dos terrenos

Se não o fizerem, não violam a lei?

Se não o fizerem, não incorrem em multas? Se abandonarem a sua propriedade, não podem ser expropriados?

Exigir às pessoas que limpem estes terrenos, não têm nenhuma racionalidade. E por isso os terrenos não são limpos!

As estradas têm de ser limpas pela Administração Central ou Administração Local. E não o são, porque é um trabalho inacabado e caro.

Os terrenos à volta das aldeias e das casas têm de ser limpos pelos proprietários? E são limpos! Mas limpar a floresta? Só se for paga! É preciso mudar o paradigma.

É preciso pagar os serviços prestados pelas florestas aos proprietários. Se não o fizermos, não haverá limpeza do combustível.

A Floresta continuará a arder, independentemente daquilo que os algoritmos prevêm.

As florestas são lindas? Precisamos do seu oxigénio? Impedem a erosão dos terrenos? Melhoram a qualidade da água? São determinantes para o turismo? Então têm de ser pagas! O País tem de as pagar. É para isso que serve o Estado - intervir quando há falha de mercado.

## 2. Os serviços prestados pelas florestas. Quem paga e quem recebe?

Apresenta-se uma primeira tipologia dos serviços prestados pelas florestas. Esta tipologia foi publicitada pelo Professor da Universidade de Évora João Paulo Fernandes, no Observador (18/06/2020).

Os serviços prestados são arrumados em 5 grupos:

- Serviços de Produção;
- Serviços de Protecção Hidrográficos (controle das cheias, das secas...);
- Serviços de Conservação de Habitats, Espécies de Fauna e Flora, Geomonumentos;
- Serviços de Satisfação das necessidades das sociedades e dos indivíduos actuais e futuros em bens e serviços originados nos espaços florestais (silvopastorícia, caça, pesca...);
- Serviços de Recreio, Enquadramento e Estética da Paisagem.

---

é baixo, 5 limpezas anuais dos terrenos, esgotam o seu valor.

SERVIÇOS	QUEM PODE PAGAR?
<p><b>1. Serviços de Produção</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Madeira, cortiça;</li> <li>• Biomassa para energia;</li> <li>• Frutos e sementes (pinhão, noz, castanha, medronho, alfarroba...)</li> <li>• Outros materiais vegetais e orgânicos (resinas, folhagens, vimes, cascas, árvores de Natal, cogumelos, plantas alimentares, aromáticas e medicinais...)</li> </ul>	<p>Os Proprietários, as Associações de Proprietários que recolham e comercializem esses produtos.</p>
<p><b>2. Serviços de Protecção Hidrográficos (controle das cheias, das secas...)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contra a erosão hídrica, eólica e decorrentes das cheias e torrentes;</li> <li>• Estabilização de encostas, recuperação de solos degradados;</li> <li>• Protecção e regulação microclimática;</li> <li>• Protecção e segurança ambiental;</li> <li>• Protecção contra incêndios;</li> </ul>	<p>A Administração Central e Regional, Proprietários de terrenos inundáveis, Seguradoras, Hidroeléctricas.</p>
<p><b>3. Conservação de Habitats, Espécies da Fauna e Flora, Geomonumentos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservação de Habitats classificados;</li> <li>• Conservação de espécies de fauna e flora protegidas ou de interesse relevantes (económico ou biogenético)</li> <li>• Conservação de geomonumentos;</li> <li>• Conservação de recursos genéticos;</li> </ul>	<p>A Administração Central e Regional, Municípios, Operadores Turísticos, Cidadãos, Utentes de Áreas Protegidas.</p>
<p><b>4. Satisfação das necessidades das sociedades e dos indivíduos actuais e futuros em bens e serviços originados nos espaços florestais (silvopastorícia, caça, pesca...)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suporte da caça e espécies cinegéticas;</li> <li>• Suporte à pastorícia e silvopastorícia de produção e conservação;</li> <li>• Suporte à apicultura;</li> <li>• Suporte à pesca em águas interiores;</li> </ul>	<p>Os utentes, produtores, Administração Central, Regional e Local no caso da pastorícia de controlo e gestão de combustíveis.</p>

<p><b>5. Serviços de Recreio, Enquadramento e Estética da Paisagem</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enquadramento de aglomerados urbanos, sítios arqueológicos, monumentos;</li> <li>• Enquadramento e razão de ser de equipamentos turísticos (hotelaria, aldeamentos, campos de golfe, termas);</li> <li>• Enquadramento de actividades de recreio e contemplação;</li> <li>• Conservação de paisagens notáveis (composição de paisagens classificadas);</li> <li>• Enquadramento de usos especiais (campos militares, estabelecimentos prisionais...);</li> <li>• Enquadramento de infraestruturas (vias de comunicação, zonas industriais)</li> </ul>	<p>A Administração Central e Regional, Local, Utentes, Empresários e Empresas, População em Geral.</p>
---	--

Duas notas finais.

**Primeira nota:** Esta enumeração dos serviços que a floresta disponibiliza, é necessariamente incompleta.

A remuneração destes serviços irá potenciar que muitos proprietários se irão juntar e associar, garantindo a gestão florestal e a consequente disponibilização e realização dos serviços.

**Última nota:** O pagamento dos serviços será obtido, remunerando não só a produção mas também os serviços que a floresta nos disponibiliza, de acordo com os beneficiários desses mesmos serviços.

### 3. Para uma teoria das externalidades ambientais

#### 3.1. O conceito de externalidades ambientais da floresta

- A Teoria Económica define externalidades quando as actividades de produção e/ou de consumo que se desenvolvem vão afectar positiva ou negativamente outros agentes, não sendo possível obter quaisquer compensações.
- As externalidades são positivas, se a produção e/ou consumo gerarem benefícios a outros, sem que estes tenham de os pagar;
- As externalidades são negativas, se a produção e/ou consumo gerarem custos a outros, sem que estes, disso sejam compensados;
- Como já salientámos, a floresta desenvolve actividades produtivas, mas também origina um fluxo de bens e serviços não mercantis. São exemplo de bens e serviços não mercantis:
  - a prevenção de incêndios florestais;
  - a prevenção da erosão do solo;

- a retenção e filtração da água da chuva (contribuindo para as suas disponibilidade e qualidade);
- a disponibilização de espaços para recreio e lazer.
- Estes bens e serviços não mercantis são fornecidos directa e indirectamente de forma gratuita a um conjunto de beneficiários, no local e fora do local, onde foram produzidos.
- Por outras palavras, estes bens e serviços não traduzem custos-extra para os seus fornecedores.
- A gratuitidade destes bens não é problema, enquanto a actividade for economicamente sustentável.

Com as terras abandonadas, com os donos desconhecidos, sem actividade produtiva, começam os problemas.

- A escassez dos serviços não mercantis, não é sinalizada pelo mercado, porque não há preços.

Mas acaba por ser sentida pelos beneficiários.

*“Os incêndios florestais recorrentes e cada vez mais de grande escala são a face mais visível da perda do fluxo de bens e serviços ambientais e culturais das externalidades positivas dos espaços florestais em Portugal”<sup>8</sup>*

3.2. Por que não é capturado o valor dos bens e serviços ambientais pelo proprietário da floresta?

- Os bens e serviços ambientais e culturais fornecidos pela floresta são bens públicos.
- E, por isso, o proprietário da floresta não pode excluir os beneficiários (da prevenção de incêndios, da disponibilidade de água de qualidade, da conservação da biodiversidade, do acesso ao recreio/lazer na floresta...). E não pode, por duas ordens de razão: porque não é viável técnica e economicamente.
- É porque a lei não lhe dá direito à apropriação desses bens e serviços. Por isso, estes bens e serviços que resultam de externalidades positivas, não podem ser transaccionados no mercado (daí serem classificados de “não mercantis”). São bens e serviços que têm procura. Por isso têm valor. O que não têm, é preço! A ausência de preço dificulta o reconhecimento do valor.
- O modelo de provisão de qualidade ambiental e preservação do património está centrado em dois pressupostos:

---

8 MADUREIRA, L. (2017), *“Externalidades Ambientais dos Espaços Florestais: como retribuí-las no contexto da Diversidade do Território?”*, Economia da Floresta e Ordenamento do Território. Conselho Económico Social.

- O primeiro pressuposto tem a ver com a necessidade de controlar os sujeitos económicos do lado da produção e do consumo que podem causar externalidades negativas (como a poluição ou a ameaça da biodiversidade e da conservação da natureza).
- O segundo consiste na destrinça entre actividades produtivas e o fornecimento destes bens e serviços.
- Os proprietários florestais são considerados sujeitos económicos responsáveis por externalidades negativas. É por essa razão que os proprietários são obrigados a cortar a vegetação sob pena de poderem ser sancionados ao pagamento de multas ou coimas ou mesmo serem expropriados no caso de abandono da propriedade. Este modelo de política (para corrigir as falhas de mercado decorrentes das externalidades e dos bens públicos) foca-se nas externalidades negativas, não enquadrando as potenciais externalidades positivas.
- Uma outra razão significativa que justifica a dificuldade de remuneração dos bens e serviços não mercantis, tem a ver com o facto do seu consumo estar distanciado da sua produção. O cidadão médio não consegue estabelecer no seu quotidiano, uma ligação entre a água potável consumida no seu domicílio, a ausência de desastres (fogos, incêndios...) com a acção/omissão dos proprietários florestais. Os benefícios proporcionados são, na sua maioria, indirectos. Benefícios indirectos que são externalidades territoriais.
- Estas externalidades são geradas no Interior, nas regiões rurais, beneficiando o litoral, as regiões urbanas onde se concentra a maioria da população portuguesa.
- Situação idêntica é a que resulta do benefício que decorre da estabilidade do clima, da conservação da biodiversidade, do património natural e cultural. O aumento da procura destes serviços ambientais e culturais, é uma constante nas sociedades modernas. Hoje em dia, constatamos o crescimento contínuo da procura de espaços florestais de qualidade para fruição directa (no caso de turismo, recreio, lazer) a par da procura de produtos silvestres (o mel, os cogumelos, a caça e a pesca).
- Por fim, importa não deixar de referir que a procura constante por estes serviços não mercantis da floresta traduz um crescente valor económico destes espaços, quer pelo aumento dos beneficiários, quer pelo aumento de valor atribuído por cada beneficiário. Contudo, a ausência do preço não facilita o reconhecimento desse valor!

3.3. Quanto valem os bens e serviços ambientais e culturais oferecidos pela floresta?

- O valor numa lógica económica é o valor da provisão de determinados níveis (quantidade ou qualidade) destes serviços, que interessa medir.

- A determinação do valor económico da provisão dum certo nível de bens e serviços ambientais ou culturais associado a um estado de gestão/manutenção da floresta, consiste em comparar dois cenários: um cenário base e um cenário alternativo (sendo esta comparação avaliada pelos seus beneficiários).
- A comparação destes cenários, o cenário base e o cenário alternativo, representando o estado da floresta feita pelos beneficiários, é a forma de determinar os benefícios associados a melhorias na provisão dos serviços não mercantis da floresta.
- Há dois métodos para determinação dos custos de provisão:
  - **Primeiro método:** há países como o Reino Unido, que medem os benefícios do aumento do fluxo de serviços não mercantis da floresta.
  - **Segundo método:** fixa-se um nível de fornecimento da conservação da natureza e biodiversidade (nos seus níveis correntes ou mais elevado) e usam-se os custos dos proprietários e de outros gestores da floresta para assegurar esse fluxo, como uma medida indirecta de valor.
- É esta a opção subjacente às medidas silvo-ambientais incentivando a conservar a natureza e a biodiversidade em áreas protegidas, através da manutenção de certos usos do solo e da adopção de práticas silvícolas adequadas.
- Refiram-se, por fim, duas questões fundamentais: a definição de direitos de propriedade e a identificação do cabaz de serviços ambientais.

#### 3.4. A definição de direitos de propriedade

- Se o proprietário ou gestor florestal for detentor dos direitos de propriedade, a remuneração dos serviços prestados pode ser feita através da retribuição.
- Se a sociedade mantiver a posse ou o usufruto dos serviços ambientais e culturais, a remuneração dos serviços prestados terá de ser feita através da compensação.
- *“Um exemplo de referência no domínio da retribuição pelos bens e serviços ambientais proporcionados pela floresta é a Costa Rica. Este país criou e implementou nos anos 90 do século passado um esquema de âmbito nacional que efectua pagamentos aos proprietários ou outros gestores florestais pela provisão destes serviços, com o objectivo de evitar a alteração do uso do solo e a perda da floresta. Este sistema reconhece o direito de propriedade dos proprietários florestais e que inclui: mitigação de emissões de gases com efeito de estufa (fixação, sequestro, redução, armazenamento e absorção); protecção de água para uso urbano, rural e hidroeléctrico; protecção da biodiversidade para a sua conservação e uso sustentável (científico e farmacêutico, investigação e melhoramento genético, bem como para a protecção dos ecossistemas e da vida em geral); beleza estética natural para fins turísticos e científicos. Neste contexto, os proprietários ou outros gestores florestais são pagos, adoptan-*



*do-se o princípio da remuneração e não da mera compensação, pela prestação desses serviços através de actividades de gestão florestal, reflorestação, manutenção ou requalificação”<sup>9</sup>.*

- No caso português e na Europa não há definição de direitos de propriedade. Os pagamentos da Rede Natura 2000 (estes esquemas silvo-ambientais vieram substituir os esquemas previstos no programa de desenvolvimento rural português PDR2020), são financiados pelos programas de desenvolvimento rural de cada país, dispondo de uma dotação financeira reduzida.
- Enquadram-se na lógica duma compensação pelos custos adicionais e/ou perdas de rendimento associados à manutenção de usos do solo ou adopção de práticas silvícolas compatíveis com a conservação de valores naturais e da salvaguarda da biodiversidade em áreas protegidas.
- A definição de direitos de propriedade em favor dos fornecedores obriga a que a retribuição seja feita por via da remuneração e não meramente da compensação, como acontece no caso europeu.

### 3.5. A identificação do cabaz dos serviços ambientais

- A delimitação dos serviços permite materializar junto do proprietário/gestor florestal o que lhe está a ser pago. O pagamento por um cabaz de serviços e não por um serviço reforça a percepção dos proprietários de que estão a prestar serviços às pessoas e de que não são meros recebedores de subsídios.
- Os esquemas silvo-ambientais dificultam a percepção do serviço que está a ser prestado. Os pagamentos Rede Natura estão muito focados no sistema de práticas nas obrigações que o proprietário tem de cumprir, para poder ser compensado monetariamente. Acabam por permitir a leitura de que se tratam de subsídios.

## 4. OS SERVIÇOS DOS ECOSSISTEMAS

Não se gerando rendimento e emprego, a população não consegue ser fixada.

Extensas áreas florestais são então, abandonadas. Uma economia de subsistência, sem futuro, chega ao fim.

Só promovendo o ordenamento e a gestão florestal adequada, será possível atingir um modelo de ocupação territorial sustentável.

Esta questão só será resolvida se se reconhecer que as áreas florestais e agro-florestais, podem fornecer além de produtos lenhosos, muitos outros contributos para o bem-estar da sociedade.

---

9 MADUREIRA, L. (2017).

Disso são exemplos, o sequestro do carbono, o controlo da erosão, a regulação do ciclo hidrológico, a conservação da biodiversidade, a redução da susceptibilidade ao fogo, a qualidade da paisagem, as oportunidades de recreio e lazer, a identidade cultural.

Todos estes contributos dos ecossistemas para o bem-estar humano são enquadrados no conceito de Serviços dos Ecossistemas.

Segundo a tipologia da Lei da Conservação da Natureza e da Biodiversidade, inspirada em documentos das Nações Unidas, estes serviços são categorizados em **quatro grupos distintos**:

- **Serviços de Produção** – bens que obtemos da natureza: a água potável, a produção agrícola, a pecuária, a pesca, as fibras, a cortiça, a resina...
- **Serviços de Regulação** – serviços que asseguram a manutenção dos ecossistemas, como sendo o sequestro de carbono, a protecção do solo, a retenção de nutrientes, o balanço hídrico, a polinização...
- **Serviços Culturais** – serviços associados ao valor cultural da natureza, como sendo o seu potencial de recreio e turismo, recursos genéticos, beleza da paisagem, inspiração para as artes...
- **Serviços de Suporte** – serviços necessários para a produção de todos os outros serviços.

Alguns destes serviços são globais, porque não dependem da localização do recurso natural que o presta. Exemplo do que afirmamos, é a captura do carbono. É uma função global muito importante. Outros serviços têm um âmbito local, porque os benefícios dependem da proximidade aos recursos que os prestam.

A função recreativa dos espaços florestais depende da maior ou menor facilidade de acesso, a partir das áreas urbanas.

O conceito de Serviços dos Ecossistemas tem vindo a ganhar peso crescente na legislação ambiental da União Europeia.

*“Para além da legislação ambiental, também na política agrícola, a política de coesão e na cooperação internacional, os Serviços dos Ecossistemas devem ser tidos em consideração.*

*Na União Europeia, a jurisprudência está igualmente a ser influenciada pelo novo conceito. Já em 2014 o Tribunal de Justiça Europeu abordou a questão dos Serviços dos Ecossistemas no julgamento sobre a política alemã de recursos hídricos”<sup>10</sup>.*

Desde 2005 que os Serviços dos Ecossistemas foram classificados e avaliados pelo *Millennium Ecosystem Assessment*<sup>11</sup>.

10 SANTOS, R.; ANTUNES, P.; CARVALHO, C.; ARAGÃO, A. (2021), “Uma Política para a Provisão e Remuneração de Serviços em Espaços Rurais em Portugal.” Boletim da Ordem dos Advogados.

11 Este Projecto apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento

Em 2012 a União Europeia adoptou a classificação internacional de Serviços dos Ecossistemas.

Em Portugal, a avaliação e a economia dos ecossistemas constituem-se como objectivos de política inscritos na Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade 2030, para além de ser parte integrante doutros instrumentos estratégicos, de políticas (sectoriais e transversais), como a Estratégia Nacional das Florestas e o Programa de Acção Nacional de Combate à Desertificação, a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas e o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

## 5. A TEORIA ECONÓMICA DOS SERVIÇOS DE ECOSISTEMAS (S.E.)

O conceito de S.E. permite avaliar e comunicar a dependência do bem-estar em relação aos processos ecológicos.

Mas a sua importância reside, sobretudo, na determinação do valor económico, quer dos benefícios que o funcionamento normal dos ecossistemas gera, quer do impacto que a actividade humana origina sobre os mesmos.

O cálculo do valor económico dos S.E. permite comparar bens não mercantis com bens transaccionáveis. Permite comparar o valor dos S.E. obtido com o valor da produção florestal e da agropecuária.

*“A relevância da valorização económica dos S.E., enquanto veículo de comunicação é ainda pertinente quando se entende que a ausência de valor de mercado dos S.E. pode ser uma das causas da degradação ambiental. Isto é, na ausência de incentivos ou compensações, a provisão de S.E. (externalidades positivas) não é óptima e a sua degradação (externalidades negativas), se não for internalizada, é continuada”<sup>12</sup>.*

Pretende-se o cálculo económico dos benefícios externos associados aos sistemas agro-florestais<sup>13</sup>, considerando que duas condições são cumpridas. São elas: na actividade agro-florestal, as boas práticas estão salvaguardadas e a provisão de S.E. seleccionados está assegurada.

É preciso começar por identificar os custos de transição (iniciais e recorrentes). Nestes custos de transição estão incluídos:

---

destinou-se a produzir informação científica sobre a relação entre as mudanças nos ecossistemas e o bem-estar humano, de forma a fornecer dados objectivos aos decisores políticos. Portugal foi também avaliado.

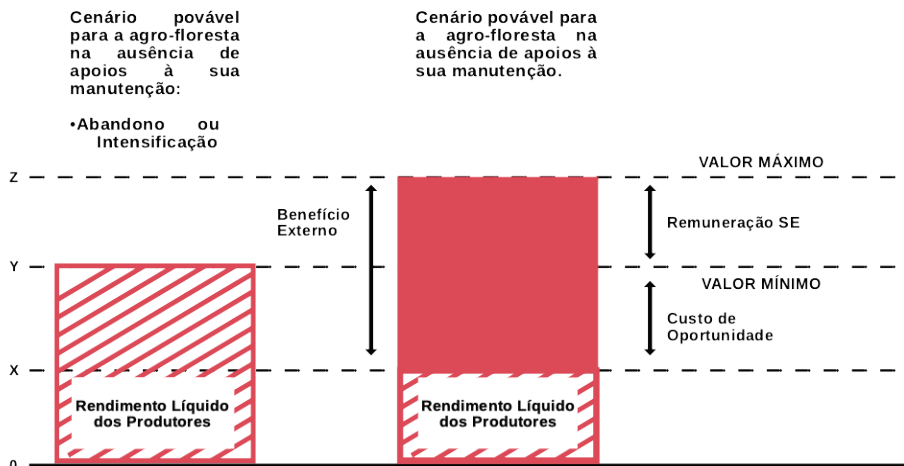
12 MARTA-PEDROSO, C. (2013), “Da Dependência Funcional à Integração – Sistemas Económicos”. Cadernos de Economia 103 Abr/Jun in ECOPOL (2020)

13 Podem ser consideradas outras tipologias desses territórios. A título de exemplo, podem ser referidas áreas protegidas, áreas de pinhal, áreas de montado, áreas onde a ocupação dominante são sistemas agro-florestais.

- os custos de manutenção e gestão de acordo com o modelo agro-florestal definido;
- os custos de oportunidades dos proprietários florestais;
- a remuneração suficiente para assegurar a provisão dos serviços cujo fornecimento se quer otimizar face à procura existente.

Tal como ilustrado na FIGURA 2, a remuneração a definir estará contida num intervalo de valor, cujo mínimo ( $Y-X$ ) iguala o benefício perdido pelo proprietário ao adoptar o modelo de gestão agro-florestal proposto – o custo de oportunidade e um valor máximo ( $Z-X$ ) que corresponde à disposição a pagar pelos beneficiários dos serviços de ecossistemas.

**Figura 2:** lógica do pagamento por serviços de ecossistema

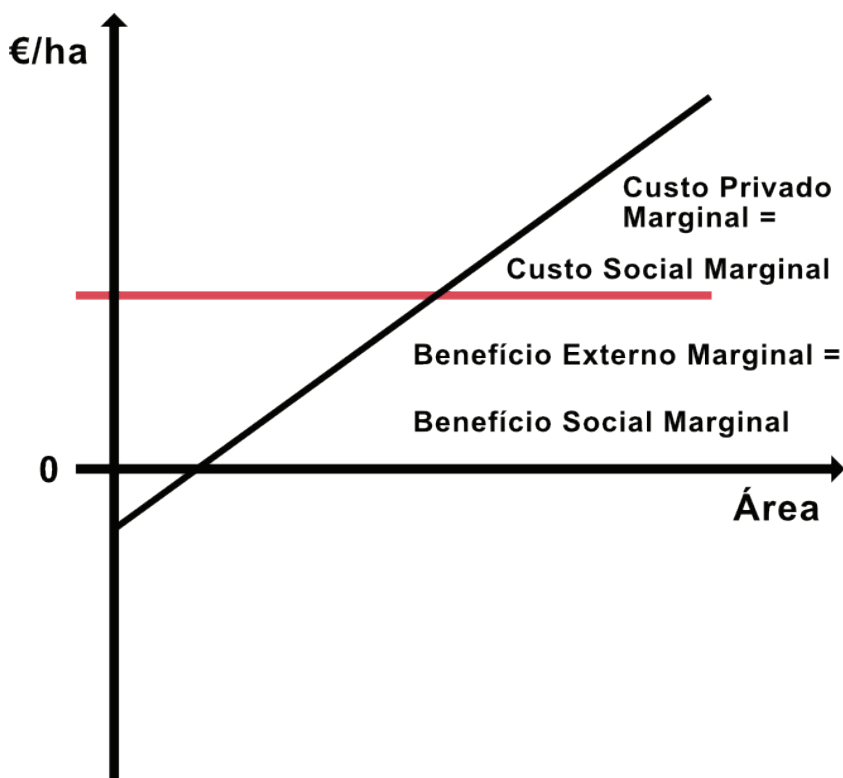


*Adaptação:* ECOPOL, *Internalização da narrativa funcional do Montado na formulação, acompanhamento e avaliação das Políticas de Desenvolvimento Rural (2020).*

Do exposto, percebe-se a vontade de intervir através do estabelecimento de um pagamento por S.E.

Os cenários de abandono ou intensificação não asseguram o fornecimento dos benefícios externos ou os níveis de fornecimento expectáveis não satisfazem a procura.

**Figura 3:** conceptualização do óptimo social no contexto de pagamento por serviços de ecossistema



*Adaptação: ECOPOL, (2020).*

A passagem de todos os proprietários privados para uma gestão proposta com benefícios externos apresenta custos individualmente diferenciados (são os custos de oportunidade referidos na FIGURA 2).

Por isso, a compensação devida é igual ao custo marginal do agente (proprietário) que traz o sistema económico para o óptimo social (o ponto onde se igualam os custos e os benefícios sociais marginais). Por outras palavras, é o custo de oportunidade referente ao último hectare necessário para atingir esse óptimo social (FIGURA 3).

Por último, refira-se que os proprietários para os quais os custos de oportunidade são negativos são os produtores agro-florestais que já se encontram num regime optimizado do ponto de vista económico e ambiental. Tal resulta da sua capacidade de gestão e das características da sua propriedade (dimensão, nível tecnológico...).

## **6. A nova política de remuneração dos serviços dos ecossistemas em espaços rurais, incluindo áreas florestais**

Em 30 de Julho de 2019, a resolução do Conselho de Ministros 121 aprovou uma nova política de remuneração dos Serviços dos Ecossistemas em Espaços Rurais, incluindo áreas florestais, numa perspectiva de longo prazo, não valorizados pelo mercado. Fê-lo ao abrigo da Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade 2030, no *“Eixo 2 – Promover o Reconhecimento do Valor do Património Natural”*.

Esta 1ª fase do Programa de Remuneração dos Serviços dos Ecossistemas em Espaços Rurais visa desenvolver entre 2019 e 2038, um modelo de remuneração aos proprietários dos serviços prestados pelos ecossistemas, não valorizados pelo mercado, tais como o controlo da erosão, o sequestro do carbono, a regulação do ciclo hidrológico, a conservação da biodiversidade, a redução da susceptibilidade ao fogo e a melhoria da qualidade da paisagem.

Pretende-se transformar a paisagem, a floresta, renaturalizando as áreas abrangidas.

Os proprietários serão compensados pela perda líquida de rendimento, proveniente da substituição do eucalipto por espécies mais adaptadas, mas de crescimento mais lento. Para a sua implementação foram identificados dois estudos de caso de âmbito local em áreas protegidas.

No Parque Natural do Tejo Internacional (PNTI), uma área estimada de 500 hectares – a propriedade é de grande dimensão, com a existência de proprietários cuja vocação primordial é a gestão florestal.

Na Paisagem Protegida da Serra do Açor (PPSA), com uma área estimada de 150 hectares. A propriedade é de pequena dimensão, encontrando-se muitos dos terrenos em estado de abandono. É também uma zona onde existe propriedade baldia.

Considerou-se que uma efectiva alteração estrutural na ocupação e gestão dos espaços agrosilvopastoris exige uma janela temporal mínima de 20 anos. Nesta primeira fase deste programa está autorizada a realização de despesa no montante máximo de 3,7 milhões de euros, isento de IVA entre 2019 a 2038.

Em números redondos, a remuneração dos Serviços dos Ecossistemas ronda os 290 euros, por ano e por hectare. De acordo com a referida resolução do Conselho de Ministros, o horizonte temporal mínimo para estes pagamentos é de 20 anos.

## **7. O debate necessário**

A questão de fundo

O valor proposto de 290 euros como remuneração dos serviços dos Ecossis-

temas é muito interessante, tendo em conta a média dos rendimentos agrícolas e florestais nacionais.

Certamente, será um factor de atracção para a política proposta!

Contudo, o Governo não publicitou os critérios que permitiram chegar a este valor. Também não explicitou o porquê da sua opção por estes Serviços de Ecossistemas e não outros.

O projecto ECOPOL opta por outros Serviços de Ecossistemas.

Na valorização económica apresentada são determinados dois valores para a remuneração do S.E.. Um valor abaixo e outro acima da proposta do Governo. Quem tem razão?

### 7.1. A proposta do projecto ecopol

O projecto ECOPOL é titulado “*Internalização da Narrativa Funcional do Montado na Formulação, Acompanhamento e Avaliação das Políticas de Desenvolvimento Rural*”.

Este projecto visa contribuir para a formulação, acompanhamento e avaliação da PAC mais ajustada à realidade dos sistemas agro-florestais mediterrânicos, promovendo a colaboração e a transferência de conhecimento entre os agentes de desenvolvimento rural, com uma metodologia alicerçada nos conceitos de multifuncionalidade, Serviços de Ecossistema e compensação de externalidades.

*“Com base no exercício de valorização económica realizado, que considerou o impacto, quer do abandono, quer da intensificação pecuária do Montado, para três S.E. (protecção de solo, retenção de nutrientes e sequestro de carbono), estimou-se uma compensação monetária máxima, para evitar os custos ambientais associados<sup>14</sup> aos cenários de alteração do uso do solo analisados, de aproximadamente 194€/ha e 338€/ha respectivamente.”*

No Sumário Executivo também se refere que foi analisada a provisão de 9 serviços de ecossistema: balanço hídrico, retenção de nutrientes, protecção do solo, sequestro de carbono, biodiversidade funcional, redução do risco de incêndio, polinização, valor cénico da paisagem e biodiversidade emblemática.

Foram avaliados 2 cenários: abandono do sistema de Montado extensivo e intensificação da actividade pecuária.

### 7.2. O contributo do arquitecto henrique pereira dos santos

Henrique Pereira dos Santos é arquitecto paisagista. É presença habitual nos meios de comunicação.

É das personalidades mais ouvidas e citadas, quando se trata de pensar o interior do país e procurar o que fazer em relação à prevenção contra os incêndios florestais.

---

<sup>14</sup> Sumário Executivo do ECOPOL (2020).

É de opinião que o Estado deve ter um papel relevante no assegurar do bem comum que não resulta da livre interação das pessoas.

A conservação da natureza, não sendo uma incumbência central do Estado, não é lucrativa, salvo exceções, como o Kruger Park (África do Sul).

Por isso, ou a sociedade se organiza, como acontece com a Natuurmonumenten (Holanda) e o National Trust (Reino Unido), ou o Estado intervém.

Em relação à falha de mercado, *“sou contra a intervenção nos mercados salvo em situações restritas”*<sup>15</sup>

*Os dinheiros da PAC não deviam servir para pagar a produção. A PAC devia pagar os serviços que não são apreensíveis pelo mercado, como a biodiversidade, a regeneração do solo ou a gestão climática, nas componentes que são uma falha de mercado, como acontece com os fogos.*

*A PAC devia estar orientada sobretudo para o pagamento dos Serviços dos Ecossistemas, sejam eles produzidos por produtores agrícolas, pelos produtores florestais, ou outros. É reorientar o dinheiro dos contribuintes para aquilo que os consumidores não pagam”.*

Em relação à remuneração média dos Serviços do Ecossistema, não toma posição. Avança com um valor para a limpeza dos terrenos.

*“Pagamento de 100 euros por hectare a qualquer gestor de terrenos que os mantenha com menos de 5000 metros cúbicos de vegetação não arbórea no seu terreno, por hectare – em média, vegetação com menos de 50cm de altura – a cada 5 anos, independentemente da actividade a que se dedica. Os valores referidos, quer o valor por hectare do pagamento, quer a quantidade de biomassa combustível aceitável, são discutíveis, mas isso não altera o essencial da proposta”.*

Esta proposta não cria privilégios para os sectores que foram escolhidos sobre os outros. É um apoio do Estado a toda a economia florestal. O apoio depende da entrega de um resultado concreto na gestão dos combustíveis finos.

### 7.3. Questões finais

Duas questões muito importantes. Decisivas.

- No futuro, quem irá pagar a remuneração dos Serviços dos Ecossistemas para além destes 650 hectares?

O Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC) corresponde a cerca de 22%. A prazo, estas áreas de SNAC vão ser abrangidas por esta prática?

- A questão de “quem paga” a médio prazo é de fácil resposta.

---

15 SANTOS, H. P. (2021). *“A Floresta sem Gestão vai arder.”*, in *Produtores Florestais*



O Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros 49/2020 aprovou o Programa de Transformação da Paisagem. Esta resolução vem na sequência da anterior, da Resolução 121/2019. A par de outras finalidades, enquadra-se a aplicação da remuneração de serviços dos ecossistemas a outros territórios. É um instrumento que garante investimento público e privado para territórios de floresta com elevada perigosidade de incêndios.

O envelope financeiro virá do Plano de Recuperação e Resiliência e do novo Quadro Comunitário em matéria de fundos, nomeadamente destinados à PAC.

O PRR aprovou 270 milhões de euros para a transformação da paisagem dos territórios de floresta vulnerável e 96 milhões de euros para o cadastro do território.

O Ministro do Ambiente e da Acção Climática, Matos Fernandes, na entrevista ao Expresso (1/08/2020) referia “(...) para mudar é preciso mudar a paisagem. Por isso, esta ambição tão grande de colocarmos 1,5 mil milhões de euros na transformação da paisagem nos próximos seis, sete anos”. E acrescentava “(...) nós temos de intervir em 20% da nova agricultura onde ela hoje não existe e desenhando mosaicos. Fizemos um plano que não havia e queremos o envolvimento dos produtores florestais e das organizações”. E por fim referia “estou expectante sobre os avisos abertos de 100 milhões para remunerar os serviços dos ecossistemas”.

- Ainda ligado com a questão anterior, importa referir que o Programa Nacional para a Coesão Territorial prevê o objectivo de aproximar o rendimento do Interior ao rendimento médio do País.

A remuneração de serviços de ecossistemas não é a solução para se conseguir atingir o objectivo acima enunciado. Mas certamente é uma das soluções para introduzir valor na floresta e por essa via, fazer crescer o rendimento no interior do País<sup>16</sup>.

- Qual é a área onde será aplicada esta nova política de remuneração de serviços de ecossistemas?

A resposta ainda não é conhecida. A FIGURA 1 dá uma primeira resposta ao titular “Territórios potenciais para a definição de áreas a sujeitar ao Programa de Transformação da Paisagem”.

Da figura percebe-se que a Sul do Tejo estão previstas as Serras de S. Mamede, de Monchique e do Caldeirão. A Norte do Tejo, a mancha florestal não é tão definida. Pode-se afirmar que estão previstos 20 territórios.

Actualmente encontram-se em desenvolvimento 4 Programas de Reordenamento e Gestão da Paisagem. São eles: Serra da Lousã e do Açor; Alto Douro e Baixo Sabor; Serras do Marão, Alvão e Falperra; Serra da Malcata.

---

<sup>16</sup> Como já foi referido no artigo, o assunto é complexo. As soluções serão encontradas, nomeadamente, na certificação e na silvicultura activa...

- Por último, aborde-se a construção dum novo paradigma.

No dia em que Portugal reconhecer que as pessoas do Interior têm um papel decisivo na conservação da paisagem, na biodiversidade, no sequestro do carbono, na qualidade e no fornecimento de água e forem remuneradas por esses serviços prestados ao País, estaremos a assumir um papel de liderança na União Europeia, neste domínio.

Ainda não estamos lá! Mas demos alguns passos nessa direcção.

Com o antigo paradigma, os proprietários florestais eram responsáveis e sancionados pelas externalidades negativas e não eram remunerados pelas externalidades positivas.

Com a Resolução do Conselho de Ministros 121/2019, abriu-se uma excepção. E iniciou-se um novo caminho. Os proprietários dos 500 hectares do Parque Natural do Tejo Internacional e os proprietários dos 150 hectares da Paisagem Protegida da Serra do Açor passavam a ser remunerados pelas externalidades positivas.

Passavam a ser remunerados na base de 290 euros por hectare, por ano, durante 20 anos.

Futuramente, os proprietários dos 20 espaços florestais indicados no Programa de Transformação da Paisagem também serão incluídos no Programa de Remuneração dos Serviços dos Ecossistemas. Não são todos os proprietários florestais, mas o futuro, o dirá. Há um novo paradigma em construção. Há um novo Contrato Social em construção.

Os produtores florestais, além de venderem os seus produtos, serão remunerados pelos serviços prestados à Comunidade. Até agora, esses serviços não eram contabilizados.

As externalidades criadas no Interior iam beneficiar e eram apropriadas pelo Litoral, as regiões urbanas onde se concentra a maioria da população portuguesa.

O Litoral respondia aos problemas do Interior com políticas regionais. No futuro, esta falha de mercado irá gerar um novo Contrato Social. Contrato Social onde as regiões do Litoral e do Interior estarão mais próximas, mais equilibradas.

## Referências bibliográficas

- BAPTISTA, F. E SANTOS, R. T. (2005). *“Os proprietários Florestais”*, Celta Editora;
- BEIRES, R., AMARAL, J. E RIBEIRO, P. (2013). *“O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal”*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- BRINGE, P. (2017), *“Ordenamento Florestal ou Ordenamento Territorial”* in Economia da Floresta e Ordenamento do Território. Conselho Económico e Social.
- ECOPOL, *“Internalização da narrativa funcional do Montado na formulação, acompanhamento e avaliação das Políticas de Desenvolvimento Rural”*, Relatório Técnico,

- I.S.T. e outros.
- FERNANDES, J. P. (2020), "*Tipologia dos serviços prestados pelas florestas*", Observador (18/06/2020).
- MADUREIRA, L. (2017), "Externalidades Ambientais dos Espaços Florestais: como retribuí-las no contexto da Diversidade do Território?", Economia da Floresta e Ordenamento do Território. Conselho Económico Social.
- MARTA-PEDROSO, C. (2013), "Da Dependência Funcional à Integração - Sistemas Económicos". Cadernos de Economia 103 Abr/Jun in ECOPOL (2020).
- PEREIRA, J. S. (2014), "*O Futuro da Floresta em Portugal*", Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- PEREIRA, P. T. (2022), "Incêndios Florestais: vamos continuar a ser líderes?", Observador, 17/09/2022.
- Programa de Transformação de Paisagem, Resolução do Conselho de Ministros n.º49/2020;
- "*Recuperar Portugal, Construindo o Futuro. PRR (Plano de Recuperação e Resiliência)*".
- SANTOS, H. P. (2021). "A Floresta sem Gestão vai arder.", in Produtores Florestais.
- SANTOS, R.; ANTUNES, P.; CARVALHO, C.; ARAGÃO, A. (2021), "Uma Política para a Provisão e Remuneração de Serviços em Espaços Rurais em Portugal." Boletim da Ordem dos Advogados.
- SILVA, F. G. (2015) "*O Sector Agroalimentar e Florestal: Uma Agenda para o Desenvolvimento em Portugal*" in Reforma do Estado, CIDSENIOR – Movimento para a Cidadania Sénior.