

## REVOGAÇÃO DO RJAAR: UM SÉRIO MOTIVO DE FUNDAMENTADAS PREOCUPAÇÕES

REVOGAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DAS ARBORIZAÇÕES E REARBORIZAÇÕES (RJAAR)  
DL N.º 96/2013, de 19 de Julho.

*Aumentar a produção e a produtividade das fileiras florestais através do aumento **das áreas de pinheiro bravo e do montado de sobro e de azinho, travando a expansão da área do eucalipto**, designadamente através da Revogação da Lei que liberaliza a plantação de eucaliptos, criando um novo regime jurídico*

In Programa do XXI Governo Constitucional

### 1. A revogação do RJAAR

A revogação do RJAAR sem a sua substituição por um diploma equivalente, com regras de licenciamento claras, prazos de decisão curtos, circuitos lineares e registos centralizados, mantendo o deferimento tácito, um regime simplificado de comunicação prévia nalgumas situações justificadas ou ainda a igualdade entre espécies, poderá ter consequências catastróficas para a floresta nacional e, em especial, para a fileira do eucalipto.

A revogação deste diploma assenta em pressupostos e assunções erradas, que começam na sua classificação como a “Lei que liberaliza a plantação de eucaliptos”, como se comprova pela leitura dos dados de licenciamento que, pela primeira vez a partir da sua aplicação, o país dispõe.

Mais grave ainda é a assunção de que discriminando negativamente a fileira do eucalipto se resolvem os problemas das demais espécies e se inverte a perda de área de floresta. Esta fileira tem sabido aproveitar os recursos naturais de que dispomos a partir de uma espécie normal, de forma exemplar, responsável e em respeito pelo ambiente. É líder nas exportações de bens de elevado valor acrescentado nacional, contribui para a geração de milhares de empregos e distribui valor para os proprietários florestais e para todos os agentes económicos da fileira.

Acima de tudo, devemos refletir na floresta que queremos para o nosso país e dirigir esforços para inverter a inexorável perda de área florestal a que vimos assistindo nos últimos anos. É urgente aproveitar as áreas incultas com aptidão florestal, apostar na produtividade das áreas atuais para suprir o enorme défice de matérias-primas das nossas indústrias de base florestal (mais de 200 milhões de euros anuais só no eucalipto), perceber as causas do não investimento e declínio das outras espécies como o pinheiro bravo ou as folhosas autóctones, e tomar medidas para que o investimento seja reforçado, tomando como exemplo positivo a fileira do eucalipto.

*Os eucaliptos são plantas normais e decentes, relativamente às quais é preciso saber onde, quanto e como devem ser utilizadas.*

F. Oliveira Baptista (citando Monteiro Alves e J. Santos Pereira)

## **I. Os benefícios do RJAAR**

- Desburocratiza e simplifica o processo de licenciamento, centralizando-o numa única entidade (ICNF), uma vez que anteriormente se encontrava disperso por cinco entidades.
- Fixa prazos curtos para resposta e define mecanismo de comunicação prévia para algumas situações.
- Permite a inclusão de todas as espécies florestais num mesmo quadro legal, estimulando o registo de todas as atividades de florestação.
- Responsabiliza os promotores do investimento pelo incumprimento obrigando à reposição da situação inicial.
- Pela primeira vez, as autoridades possuem um registo nacional de todas as atividades de florestação que são propostas, com óbvias vantagens ao nível do planeamento da fiscalização. Com este registo é possível saber onde e o que fiscalizar.

## **II. O RJAAR não alterou os critérios de apreciação das condicionantes ambientais do território no licenciamento dos projetos florestais**

- O RJAAR versa exclusivamente sobre questões processuais.
- Mantêm-se integralmente válidas todas as condicionantes, bem como a legislação nacional e europeia sobre conservação e proteção da natureza e os instrumentos de ordenamento florestal.

## **III. O RJAAR não favorece a plantação de eucaliptos**

- O RJAAR estabelece o princípio de aplicação das mesmas regras processuais para todas as espécies.
- Os critérios de avaliação mantêm-se, pelo que a plantação de eucaliptos não é favorecida.
- O RJAAR permite que os proprietários tenham um mecanismo de registo das plantações de eucalipto, ou outras espécies, sujeitando-se a eventuais ações de acompanhamento e fiscalização, contribuindo para que a todas as ações executadas por proprietários individuais, sobretudo as de menores dimensões, sejam feitas em pleno cumprimento da lei, independentemente de se tratar de comunicação prévia ou autorização prévia.

## **IV. Benefícios diretos para o proprietário florestal da aplicação prática desta lei**

- O processo de licenciamento tem um único interlocutor (ICNF).
- É clarificado o prazo de resposta (45 dias úteis), para todos os processos de autorização.
- Não existe isenção para ações de arborização e rearborização em pequenas áreas, mas permite que o proprietário apresente um projeto simplificado sempre que a ação proposta ocorra em áreas inferiores a 2 hectares, embora condicionado a um conjunto de restrições cumulativas.

## **V. O RJAAR não vem penalizar a plantação de espécies autóctones**

- As plantações de espécies autóctones (ex: sobreiro) não são penalizadas. Apenas é exigido que haja registo, sob a forma de comunicação prévia ou autorização prévia, em função da área. Note-se que a maioria das acções de arborização destas espécies são financiadas com apoios públicos e/ou comunitários, que já obrigavam à apresentação de projeto florestal.

## **VI. O RJAAR não interfere com o estatuto das áreas de conservação da natureza**

- Portugal é, a nível da união Europeia, um dos países com maior percentagem (cerca de 21%, Comissão Europeia, Rede Natura 2013, Julho) do território abrangido por regimes de proteção de conservação da natureza (Rede Nacional de Áreas Protegidas, Zonas de Proteção Especial (ZPE), Zonas Especiais de Conservação (ZEC)).
- Além das áreas classificadas, existe outra legislação específica de proteção a diversas espécies (Ex: sobreiro), que preserva estritamente estes povoamentos, ou mesmo árvores isoladas, do corte e substituição por povoamentos de outras espécies.
- O RJAAR não se sobrepõe nem se substitui a nenhum dos normativos de proteção e conservação de espécies, ou habitats, dado que é exclusivamente um instrumento processual. Mesmo nos casos de intervenções em áreas inferiores a 2 ha que estejam na Rede Nacional de Áreas Classificadas é obrigatória a submissão de um pedido de licenciamento através de autorização prévia, que terá de atender ao regime em vigor nestas áreas.

## **VII. O RJAAR contribui indiretamente para estancar o êxodo rural**

- O RJAAR é na sua essência uma peça instrumental facilitadora, e promotora, do investimento florestal. Por isso, poderá ser mais um contributo, no conjunto das políticas florestais, de favorecimento da fixação das populações no meio rural.
- Ao favorecer o investimento florestal de forma legal, regulamentada e sujeita a supervisão, com adequado enquadramento técnico, o RJAAR contribui para a sustentabilidade dos investimentos e a consequente manutenção do emprego.

## **VIII. O deferimento tácito não é um instrumento de aprovação descontrolada de projetos florestais**

- O RJAAR, ao prever a aprovação tácita dos pedidos de autorização após decorrido o prazo de 45 dias, a contar da data de apresentação do respetivo pedido, agravou em 15 dias o período de deferimento tácito previsto no DL 175/88.
- Estão previstas causas para a suspensão do prazo sempre que seja necessário proceder à regularização do pedido ou de documentos, ou prestar esclarecimentos complementares. A audiência prévia é igualmente causa para suspensão da contagem do prazo.
- Mantém a possibilidade de o prazo ser sucessivamente interrompido para pedidos de instrução do processo e esclarecimentos

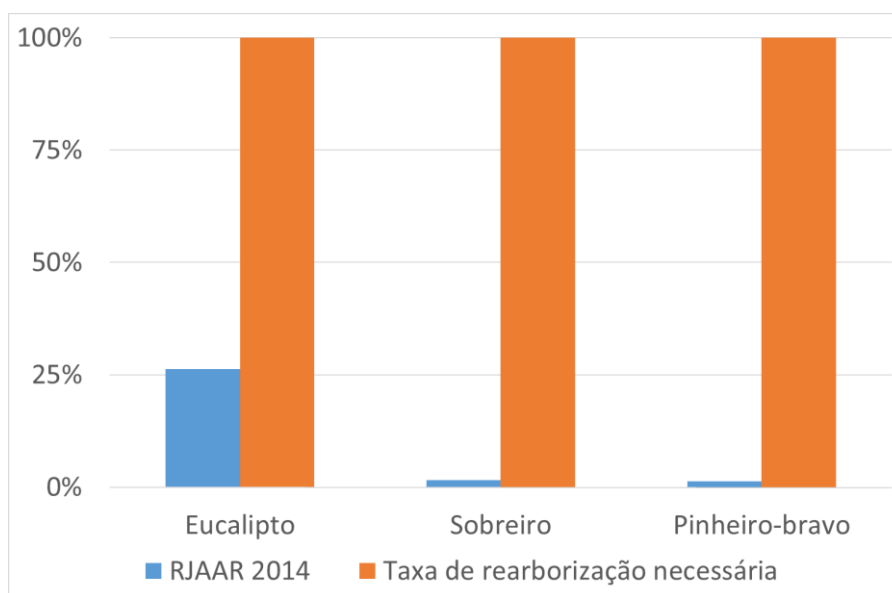
- O deferimento tácito não impede que posteriormente ocorram ações de fiscalização e que sejam levantados autos relativamente ao incumprimento do projeto apresentado, ou mesmo à realização de ações, que apesar de previstas no projeto que foi submetido, violam o quadro legal em vigor.
- Mesmo no caso de ações de arborização ou rearborização promovidas pela via da comunicação prévia o promotor é obrigado a cumprir com toda a legislação e está também sujeito à fiscalização do Estado.

#### **IX. Contribuição para o emprego e para a economia local**

- Estima-se que o nº de postos de trabalho envolvidos no total das Fileiras Florestais ascenda a 135 mil.
- A fileira do eucalipto potencia positivamente uma dinâmica de emprego local/regional, sazonal/permanente, tendo um efeito multiplicador de emprego em diversos sectores da economia.
- De facto, a fileira do eucalipto é responsável por cerca de 14 mil postos de trabalho diretos. No entanto, o impacto social desta fileira, seja na produção florestal, na produção industrial, nas atividades desenvolvidas à volta de cada centro fabril e em sectores dinamizados pelo consumo de todos estes colaboradores é muito significativo, representando dezenas de milhar de postos de trabalho.
- Paralelamente à geração de emprego, a fileira do eucalipto estimula também a criação de riqueza local/regional de forma direta e indireta, através de gastos com colaboradores e fornecedores e consumo destes na economia local, mas também pelo pagamento de impostos e taxas municipais.

#### **X. Diminuição da floresta portuguesa vs. expansão do eucalipto**

- A diminuição da ocupação florestal no território nacional constitui um sério e desafiante problema para a sociedade portuguesa. Depois de um século de crescimento, o país assiste a uma dramática regressão da área florestal. Apesar do aumento de área de eucalipto, de sobreiro, de pinhal manso e de outras folhosas, este não é suficiente para compensar as perdas e o desgaste causados essencialmente por incêndios florestais.
- Segundo dados preliminares do Inventário Florestal Nacional 6 (ICNF, 2013), Portugal, entre 1995 e 2010, perdeu 12% de área agrícola (-293 mil hectares) e 5% de área florestal (-151 mil hectares) em detrimento do aumento de 11% da área de matos/improdutivos (+302 mil hectares) e de 35% da área humanizada (+110 mil hectares).
- O aumento de área de eucalipto não acontece à custa da redução de espécies autóctones e apenas parcialmente em áreas de pinhal, sem viabilidade económica.
- Estas áreas pertencem a milhares de proprietários privados, e não às empresas associadas da CELPA, que tomam essa opção de conversão por razões diversas. Mas o que efetivamente tem progredido são as áreas ao abandono e sem gestão, sendo esse o verdadeiro problema ambiental e que irá ser decisivo para o futuro verde.
- O futuro da floresta é plantar! E a atual taxa de rearborização em qualquer das principais espécies portuguesas é insuficiente para garantir a sua renovação:



#### XI. O nosso território não vai ficar “mais verde” por proibirem-se novas áreas de eucalipto

- Ao proibirem-se novas áreas de eucalipto, estar-se-á a dar um sinal de desincentivo nesta espécie, contribuindo para o abandono e ausência de gestão das áreas atuais que, desta forma, tornar-se-ão alvos fáceis para os incêndios e pragas.
- Uma vez que o eucaliptal nacional tem aumentado à custa da atividade dos proprietários privados (e não à custa das empresas), estar-se-á a negar-lhes, numa conjuntura económica difícil, uma fonte atrativa de rendimento, não sendo minimamente claro quem e com que expectativa irá investir noutras espécies, que não contam com uma forte indústria a jusante.
- Nas últimas décadas, Portugal abandonou o espaço rural, contrariando a tendência dos restantes países europeus, situação que é destacada pelo relatório “Global Forest Resources Assessment 2015: How are the world’s forests changing?” da FAO. É este modelo social que queremos?

#### XII. As plantações de eucalipto não causam impacte ambiental negativo

- A perceção das plantações de eucalipto como causadoras de impactes negativos não tem suporte científico. O que se constata é que os impactes negativos decorrem de más práticas florestais, independentemente da espécie florestal.
- No atual quadro legal português, a proteção ambiental do solo, do ar, da água e do ordenamento do território está amplamente regulamentada, em acordo com a legislação europeia. Alguns episódios negativos que se passaram na florestação no século XX são irrepetíveis no séc. XXI, pelo que não vale a pena repetir o discurso de há 30 anos atrás, nem são possíveis modelos autocráticos e centralizados de gestão da terra.
- A modernidade da nossa floresta será construída pela aplicação das boas práticas e pela certificação das plantações florestais. O regime de certificação florestal

voluntário assente na adoção de normas de referência internacionalmente reconhecidas, sob supervisão de estruturas devidamente credenciadas, conduz obrigatoriamente à promoção de boas práticas nos domínios técnico, ambiental e social e à defesa dos espaços florestais de alto valor de conservação.

- Existe comprovada evidência de que as plantações de eucalipto podem ser revertidas com sucesso, em qualquer momento, noutras culturas agrícolas ou florestais. São bem conhecidos casos com décadas de eucaliptais que foram reconvertidos em vinhas, olivais, pomares, hortícolas, etc., sem que daí tenham resultado quaisquer prejuízos, e até há casos documentados com melhoria de fertilidade do solo.

### **XIII. A relevância das associações no aconselhamento técnico aos produtores florestais**

- Com o RJAAR verificou-se uma maior aproximação das associações e do seu corpo técnico aos produtores florestais, dada a necessidade de elaboração de projetos e de aconselhamento técnico.
- A esmagadora maioria dos processos entrados em RJAAR são elaborados pelas associações e pelos seus técnicos credenciados que conhecem o território e propõem as soluções que mais se adequam no contexto económico, social e ambiental. Pelo acréscimo de qualidade técnica dos projetos, pela disciplina fiscal e acréscimo de receitas para as associações, o RJAAR tem-se revelado um progresso franco em relação à situação anterior.
- Um quadro legal que impeça liminarmente novas arborizações com eucalipto é propiciador de atividades ilegais de arborização, informalidade, fuga fiscal, economia paralela com claro prejuízo de todas as partes interessadas. A certificação florestal, que é hoje um requisito essencial para a competitividade da indústria, fica assim seriamente ameaçada e, com isso, o seu papel na melhoria contínua da gestão e na adoção de boas práticas.

**2. Num cenário de revogação do RJAAR há que manter a regulamentação das seguintes matérias:**

- a) Dispor de um único diploma aplicável às ações de arborização e rearborização com espécies silvícolas, mantendo a não discriminação entre as várias espécies;
- b) Prever como regra a autorização prévia e, como exceção, o regime da comunicação prévia, permitindo assim o conhecimento e controlo por parte do ICNF de todas as ações de arborização e rearborização. O regime da comunicação prévia é considerado um meio eficaz de controlo das ações por parte da Administração Pública, previsto expressamente no artigo 134.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA);
- c) Prever o deferimento tácito para os casos em que o ICNF se não pronuncie expressamente em prazo considerado razoável – atualmente o prazo é de 45 dias, podendo ser eventualmente alargado. A regra atual é que o ICNF se pronuncie expressamente (princípio da decisão previsto no artigo 13.º do CPA), mas o deferimento tácito (meio de decisão excecional), não só está previsto expressamente no CPA (artigo 130.º), como também decorre do princípio da boa administração (artigo 5.º), já que promove a celeridade e eficiência administrativa e impede práticas procedimentais pouco claras, como é manter o interessado indefinidamente sem obter resposta;
- d) Atribuição de competência decisória a um único órgão da Administração Pública, o ICNF. Este órgão deve obter, no âmbito da tramitação do procedimento, que se pretende clara e simples, a indicação de todas as informações e documentos que devem instruir os processos e o parecer das restantes entidades públicas que devam ser ouvidas nos termos da Lei. Este procedimento deve utilizar em pleno os meios eletrónicos disponíveis, quer na apresentação dos pedidos, sua instrução, tramitação e decisão, dando assim expressão ao disposto no artigo 14.º do CPA, quer no registo centralizado e georreferenciado de todos os pedidos de licenciamento das ações de arborização e rearborização independentemente das espécies. Desta forma, será possível, por parte do Estado, acompanhar e a fiscalizar eficazmente todas as ações de arborização e rearborização;
- e) Na medida do possível ser o repositório de todas as ações de arborização e rearborização efetuadas, incluindo aquelas que foram alvo de apoios ao abrigo do Proder e/ou PDR.

**3. Para além das matérias que deverão continuar a ser reguladas, poderão ser incluídas na revogação do RJAAR:**

- a) Em diploma autónomo, a aprovação de um Código de Boas Práticas Florestais aplicável para todas as espécies silvícolas e intervenções de âmbito florestal, com aplicação vinculativa e que possa implicar, em caso de violação, a perda de apoios financeiros públicos. A simultaneidade da publicação do diploma substituto do RJAAR com o Código faz todo o sentido por haver uma complementaridade entre ambos – normas processuais (RJAAR) e normas substantivas (Código de Boas Práticas);
- b) As arborizações ou rearborizações com alteração de espécie devem ser permitidas em áreas com gestão florestal certificada, como garantia da observância das regras de boa gestão florestal e fomento da certificação, essencial para a competitividade;
- c) As arborizações e rearborizações com alteração de espécie em áreas significativas (por exemplo acima de 10 hectares) devem obrigatoriamente incluir a instalação de pelo menos 5 % da área com espécies arbóreas autóctones. A instalação com estas espécies pode ser implementada noutra propriedade privada, ou em áreas públicas a designar pelo Estado, nomeadamente em áreas incluídas no Sistema Nacional de Áreas Classificadas;
- d) As rearborizações com a mesma espécie devem ficar sujeitas ao regime de comunicação prévia.
- e) As novas arborizações devem salvaguardar a distância de pelo menos 20 metros a campos agricultados, quando entre estes e o local da plantação se não interponham estrada, rio, ribeiro, edifício, ou no caso de os referidos terrenos de cultura se encontrem a um nível superior a 4 metros ao da base da plantação.