



R. Marquês Sá da Bandeira, 74, 2º  
1069-076 Lisboa, Portugal  
Tel. +351 217-611-510  
Fax. +351 217-611-529  
E-mail. [celpa@celpa.pt](mailto:celpa@celpa.pt)  
<http://www.celpa.pt>

# Posição CELPA

Associação da Indústria Papeleira

**Para:** DGOTDU  
**CC:**  
**De:** CELPA  
**Estatuto:** Documento Público  
**Data:** 9 de Agosto de 2006  
**Assunto:** Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

---

## ***Introdução***

1. A CELPA – Associação da Indústria Papeleira representa os maiores produtores de pasta para papel, papel e cartão a operar em Portugal. As empresas associadas da CELPA:

- Representam 100% da produção nacional de pasta para papel e cerca de 90% da produção nacional de papel e cartão;
- Transformam cerca de 6 milhões de m<sup>3</sup> de madeira por ano;
- Gerem cerca de 178.000 hectares de floresta;
- Representam 3% do VAB nacional, 1% do PIB nacional, 4,5% do PIB industrial e 4,6% das exportações de mercadorias.

2. A CELPA, enquanto associação que representa um sector cuja actividade tem âmbito territorial nacional, congratula-se com a iniciativa do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional em elaborar o “Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território”, que se pretende que constitua um instrumento de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e de âmbito nacional, com precedência em relação aos restantes Instrumentos de Gestão do Território.

3. A CELPA considera que a elaboração de uma proposta de Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), sendo um instrumento de extrema relevância para o País, deve constituir uma oportunidade para instituir parcerias efectivas entre a Administração Pública, Sector Privado e Sociedade Civil, principais agentes, promotores e interessados no desenvolvimento que se pretende sustentável.

### **Comentários Gerais**

4. Após uma leitura cuidada do PNPOT, a CELPA entende que o horizonte temporal de 2015, face aos objectivos propostos, é extremamente ambicioso. Efectivamente, não é evidente de que forma se irá "tornar Portugal, no horizonte de 2015, num dos países mais competitivos e atractivos da União Europeia, num quadro de elevado nível de desenvolvimento económico, social e ambiental e de responsabilidade social.", tal como vem descrito na pág. 5 do Relatório, correndo-se o risco de considerar o PNPOT um conjunto de boas intenções com consequências práticas reduzidas.

5. Também não é claro, para a CELPA, como é que, na prática, se pretendem conjugar/adaptar ou rever todos os instrumentos e planos sectoriais mencionados ao longo do PNPOT.

6. Finalmente, a CELPA não compreende o tratamento discriminatório que é dado à floresta, e em especial à floresta produtiva. Contrariamente à abordagem seguida pelo PNPOT, a CELPA defende que o futuro estratégico da floresta tem de ser encarado de uma forma transversal, integrada e sobre todo o território. As referências feitas à floresta e as opções estratégicas que lhe são preconizadas no PNPOT, quando existem, são regionalmente heterogéneas, centradas nas consequências da ausência de estratégias coerentes (como exemplo, as referências ao abandono e aos fogos florestais), e sob um prisma marcadamente urbano centrado nos valores da conservação em detrimento de uma lógica de criação de riqueza, de emprego e da contribuição para a economia nacional.

### **Comentários detalhados**

#### **Relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**

7. Introdução do Relatório (pág. 1)

**a.** É impossível não estar de acordo com os Princípios Gerais do PNPT (por ex., pág. 3, "sustentabilidade e solidariedade intergeracional") mas alguns dos seus Objectivos Gerais (por ex., pág. 4 "articular as políticas sectoriais com incidência na organização do território") e Objectivos Estratégicos (por ex., pág. 4 "compatibilizar opções, políticas e instrumentos de gestão territorial, incluindo os de âmbito sectorial, promovendo a coerência vertical entre os níveis nacional, regional e local e a coerência horizontal entre sectores distintos com incidência espacial, bem como favorecer iniciativas e comportamentos dos particulares e dos agentes económicos convergentes com os objectivos definidos"), se bem que louváveis, parecem-nos difíceis de atingir, uma vez que não é perceptível, para a CELPA, como, na prática, se irá conjugar o PNPT com as diferentes iniciativas recentemente colocadas em discussão pública, como por exemplo, a Estratégia Nacional para as Florestas, ou em fase de adopção, como por exemplo, os Planos Regionais de Ordenamento Florestal.

**b.** Também nos parece que a visão optimista expressa no número 21 da pág. 5 se deverá referir a 2025 e não a 2015, como consta do texto.

**8.** Capítulo 1 do Relatório – Portugal no Mundo (pág. 7)

**a.** Este capítulo revela-se uma leitura interessante, pois mostra o desempenho internacional de Portugal, tanto a nível global, como a nível da União Europeia e da Península Ibérica.

**b.** Este capítulo mostra também, e de uma forma muito clara, a grandeza do trabalho que há a fazer. De facto, ao tratar Portugal na União Europeia, a contradição com a afirmação atrás transcrita do que seria Portugal em 2015 é flagrante (número 25, pág. 16):

"No capítulo da ocupação e do ordenamento do território, a situação portuguesa caracteriza-se no contexto europeu, por um conjunto de desequilíbrios, na distribuição da população, nas assimetrias sociais, no abandono e desordenamento de extensas áreas agrícolas e florestais – não obstante o potencial de áreas naturais, e em particular das zonas classificadas no âmbito da política de conservação da natureza (cerca de 21% da superfície do País) e na degradação de algumas áreas

urbanas tanto de desenvolvimento recente como núcleos históricos de cidades e vilas".

**c.** A posição de Portugal na Península Ibérica não é melhor e a séries de índices apresentados mostra que, com excepção do "emprego", todos eles são favoráveis à Espanha.

**d.** Todas estas afirmações aumentam as dúvidas da CELPA sobre o "horizonte de 2015".

**9.** Capítulo 2 do Relatório – Organizações, tendências e desempenho do território (pág. 27)

**a.** No primeiro ponto do número 40 (pág. 34), é definido o conjunto de instrumentos de gestão ambiental como "complexo, mas coerente e amadurecido". Na opinião da CELPA, um sistema coerente e amadurecido, para ser eficaz, não pode nem deverá ser complexo. Nos pontos seguintes, e exactamente em contradição com este ponto anterior, fala-se em insuficiências na concretização de tarefas e em restrições ao uso do solo devido a regimes jurídicos desadequados, que definitivamente não são características de um sistema "coerente e amadurecido".

**b.** Este capítulo descreve a situação actual do território nacional, com uma chamada de atenção, no ponto 95 da página 45, para o aumento da floresta degradada, relacionada com a falta de gestão adequada e com os incêndios. A situação descrita, e em que nos encontramos hoje, resulta do êxodo da população rural, com o conseqüente abandono da terra e da agricultura, que abriu caminho para outros usos do solo, menos exigentes em mão-de-obra, entre os quais a floresta. Este cenário é a consequência de políticas de gestão do território desadequadas que não têm privilegiado o espaço rural, tornando-o economicamente desinteressante e socialmente indesejável.

**c.** Na nota de rodapé número 5 da página 45 está explicado que o termo *agricultura* é utilizado no sentido mais amplo e multifuncional. No entanto, na descrição das 5 situações-tipo com significativa representação no território nacional, apresentadas no ponto 108 da pág. 47, é privilegiada a actividade agrícola em senso estrito, relevando-se a

actividade florestal para a marginalidade da actividade agrícola, sendo descrita de uma forma negativa e desvalorizada. Esta situação é absurda e ignora a realidade do território português, a importância do sector florestal e o seu papel estratégico enquanto gerador de emprego local e regional, utilizador racional do território e componente central da economia nacional num quadro de desenvolvimento sustentável.

**10.** Capítulo 3 do Relatório – As regiões: contexto e orientações estratégicas (pág. 77)

**a.** Este capítulo apresenta várias referências à floresta e à indústria da pasta e do papel. No entanto, as opções estratégicas propostas para a fileira florestal, quando existem, são medidas com diferentes níveis de detalhe entre as várias regiões. A título de exemplo, para a região Norte é proposta a medida de “desenvolver o cluster florestal” (pág. 78) (não está claro para a CELPA o significado exacto desta medida) e para a região do Pinhal Interior é sugerido “implementar planos sectoriais de ordenamento florestal com capacidade para ultrapassar as limitações decorrentes da estrutura da propriedade e promover a gestão sustentável dos recursos, prevenindo o risco de incêndio, e a sua exploração integrada numa óptica empresarial” (pág. 92).

**11.** Capítulo 4 do Relatório – Portugal 2025: Estratégia e modelo territorial (pág. 111)

**a.** Este capítulo traça vários cenários prospectivos de desenvolvimento nacional para um horizonte de 20 anos. A CELPA congratula-se com o ponto 17 da página 117, onde se refere que “Nas áreas que incluem grandes manchas florestais, importa implementar formas inovadoras de gestão integrada, de base local, incentivando as parcerias entre Estado, Autarquias Locais, empresas e particulares em sociedades, cooperativas ou outras entidades a criar. A desejável composição da floresta e as formas que a sua exploração venha a assumir terão de ser as mais adaptadas e corresponder também a mais benefícios (de curto, médio e longo prazo) para os agentes envolvidos na sua exploração”.

As empresas associadas da CELPA, como responsáveis pela gestão directa de cerca de 178 mil hectares de floresta e como transformadoras responsáveis de madeira:

- Reconhecem ser da maior importância a Gestão Sustentável dos recursos florestais do País. (Actualmente, a gestão florestal praticada pelo grupo Portucel Soporcel encontra-se em fase de certificação pelo Forest Stewardship Council (FSC), a Celbi está duplamente certificada pelo Programme for the Endorsement of Forest Certification (PEFC) e FSC e a Silvicaima está certificada pelo FSC).
- Estão disponíveis para partilhar o conhecimento acumulado nos mais de 20 anos de investigação intensiva sobre todos os aspectos da gestão do eucalipto.

### **Programa de Acção do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território**

**12.** Objectivo Estratégico 1, Objectivo Específico 2 – Aperfeiçoar e consolidar os regimes, os sistemas e as áreas fundamentais para proteger e valorizar a biodiversidade e os recursos naturais (pág. 14)

**a.** É proposto regulamentar os usos e acções insusceptíveis de afectar o equilíbrio ecológico nas áreas de REN e redefinir os critérios para delimitação dessas áreas. A CELPA defende que esta revisão da REN integre apenas os terrenos efectivamente frágeis e sensíveis do ponto de vista ecológico (daí o conceito de “reserva”) evitando o carácter genérico e abrangente das definições das áreas que hoje a integram.

A CELPA quer deixar claro que não é sua intenção promover a implantação de quaisquer eucaliptais em áreas de reconhecida sensibilidade ambiental e, por isso, merecedoras de protecção mas que importa que o aumento das restrições ao eucaliptal na REN, técnica e ambientalmente injustificadas, não venha a concretizar-se, assim como importa garantir que as reflorestações de eucalipto na REN – situação hoje frequente – sejam automaticamente autorizadas.

**13.** Objectivo Estratégico 1, Objectivo Específico 3 – Definir e executar uma Estratégia Nacional de Protecção do Solo (pág. 15)

A CELPA considera que é socialmente justo e é economicamente indispensável que se permita o acesso à RAN – especialmente no caso dos solos agrícolas abandonados – para plantação com qualquer espécie

florestal sujeita a um sistema de gestão tecnicamente adaptado. O progressivo abandono de terras agrícolas, algumas delas incluídas na RAN, vem constituindo uma ameaça de risco acrescido de fogos florestais e rurais, tendo já justificado da parte do Governo, a tomada de medidas penalizadoras de tal abandono.

Importa dar alternativas para o uso florestal de tais solos e clarificar o estatuto jurídico da florestação das terras agrícolas, na certeza de que o uso florestal desses solos não é um uso irreversível ou sequer destrutivo da sua capacidade de produzir, a todo o tempo, os bens agro-alimentares de que o País pode vir a carecer.

Por último, importa ter presente que a procura de níveis mínimos de auto-suficiência energética – imposta aliás pela União Europeia – passa inexoravelmente pelo fomento de cultura intensivas, florestais ou não, destinadas à produção de matérias-primas com potencial para aproveitamento energético em solos de elevada fertilidade. A actividade florestal representa uma opção interessante, uma vez que, para além da produção de matéria-prima para transformação industrial, os desperdícios da exploração florestal constituem um potencial para aproveitamento energético pelo aumento de valor acrescentado.

O facto de ser concedida a autorização para a plantação de eucaliptos na RAN pode ser acompanhada pela exigência (assim legitimada) de ver reduzida a área global da cultura, pela retirada da espécie de áreas onde hoje ela é manifestamente desadequada e economicamente inviável.

**14.** Objectivo Estratégico 1, Objectivo Específico 4 – Promover o ordenamento e a gestão sustentável da silvicultura e dos espaços florestais (pág.16)

**a.** A CELPA congratula-se com a medida prioritária de criar um Sistema Nacional de Informação sobre Recursos Florestais (SNIRF), de rever o Inventário Florestal Nacional e actualizar o cadastro florestal porque:

- Dado o peso estratégico da fileira florestal para a economia do País e a dinâmica de alteração da floresta devido aos fogos florestais, é incompreensível o estado de abandono a que foi votado o Sistema de Inventário Florestal Nacional.

- É de importância estratégica para o País ter um sistema de informação que permita dar resposta à evolução do coberto florestal, existências lenhosas, disponibilidade de matéria-prima para a indústria, sequestro de CO<sub>2</sub> e indicadores de gestão florestal sustentável.
- O sistema de inventário florestal dos últimos 20 anos, irregular e sem metodologia estabilizada, não cumpre adequadamente qualquer necessidade, quer da Administração Pública quer da Fileira Florestal, e tem obrigado a esforços adicionais da Indústria Papeleira de forma a minorar os impactes da falta de informação actualizada.
- É uma função da Administração Pública definir e manter actualizado um Sistema de Informação Florestal ancorado num Inventário Florestal contínuo, estabelecendo as parcerias adequadas com os diferentes interessados, públicos e privados.

A CELPA está disponível para colaborar com a Administração Pública na definição e no modelo de implementação de um Sistema de Informação Florestal, adequado às necessidades do País e dos vários sectores.

**b.** Relativamente à implementação dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), em articulação com os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), não fica claro para a CELPA de que forma se pretende vir a compatibilizar, na prática, todos estes instrumentos, uma vez que poderão existir abordagens contraditórias entre eles.

**c.** Quanto à implementação do Plano Nacional da Defesa da Floresta contra Incêndios (PNDFCI) e aos Planos Regionais e Municipais de Defesa da Floresta, a CELPA advoga que as metas a atingir de área ardida são muito pouco ambiciosas.

Também não é evidente como, na prática, se conjuga o Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios com as diferentes iniciativas recentemente colocadas também em discussão pública, em particular a Estratégia Nacional para as Florestas, uma vez que se desconhecem aspectos muito sensíveis ligados à sua implementação.

Adicionalmente, a multiplicidade de níveis de planeamento identificados no Plano Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios é extraordinariamente exigente ao nível da sua complementaridade e interligação. No que respeita aos seus intervenientes/responsáveis, o Plano é igualmente exigente. A eficácia do sistema irá, assim, depender do nível de conhecimento do plano por parte de cada um dos intervenientes, das relações entre as várias instituições e da coordenação e mobilização de meios às escalas nacional, intermunicipal e municipal.

**d.** A CELPA defende que a integração dos espaços florestais em Zonas de Intervenção Florestal deverá ser complementada com propostas de adesão a esquemas voluntários de Certificação Florestal, facto que nunca é referido ao longo do PNPO. Através da certificação pode promover-se, de uma forma activa, a gestão florestal e criar uma dinâmica para a sua melhoria contínua. Deste modo, aumenta-se o nível de confiança dos consumidores e da sociedade nos bens e produtos provenientes da floresta.

**e.** Finalmente, quando se fala em organizar a recolha e o transporte de resíduos florestais (biomassa) como fonte renovável de energia, a CELPA defende que o uso de biomassa florestal para produção de energia eléctrica constitui uma alternativa interessante à utilização de combustíveis de origem fóssil, de que Portugal é importador, e deve portanto ser explorada. No entanto, esse uso não é, nem deve evoluir para ser, uma solução única e simples que resolverá o problema energético do País, existindo muitas situações que o desaconselham.

A madeira deve ter como utilização preferencial a indústria transformadora e não a produção de energia. Esta utilização assegura maior valor acrescentado e utiliza um maior volume de emprego na cadeia de produção, ambos objectivos estratégicos para a política económica nacional.

Os resíduos de exploração florestal e de silvicultura, assim como os matos, podem ser utilizados racionalmente na produção de energia. Esta utilização deve, no entanto, ser limitada e enquadrável no conceito de gestão florestal sustentável, nomeadamente nos aspectos relacionados

com a conservação de solos e com a promoção de diversidade biológica.

**15.** Objectivo Estratégico 1, Objectivo Específico 9 – Definir e executar uma Estratégia Nacional para a Energia e prosseguir uma política sustentada de combate às alterações climáticas (pág. 21)

**a.** Uma das medidas prioritárias propostas consiste em impor a certificação ambiental de empresas de transporte público de mercadorias. Sendo qualquer mecanismo de certificação um procedimento voluntário, a CELPA estranha como é que este conseguirá ser imposto. Assim, em vez da palavra impor, a CELPA sugere a alteração do texto para um termo não abusivo, como por exemplo, promover.

**16.** Objectivo Estratégico 2, Objectivo Específico 2 – Melhorar os sistemas e infra-estruturas de suporte à conectividade internacional de Portugal no quadro ibérico, europeu e global (pág. 28)

**a.** A revisão dos planos ferroviários existentes, bem como a integração da rede ferroviária nas redes ibérica e europeia são fundamentais, do ponto de vista da CELPA para tornar os comboios uma opção viável e credível e uma alternativa séria ao transporte rodoviário. Deste modo, conseguem-se vários ganhos, como por exemplo, a redução significativa do consumo total de combustível, e conseqüente redução das emissões de CO<sub>2</sub>, e a redução significativa dos veículos em circulação, e conseqüente aumento da segurança rodoviária.

**b.** A CELPA congratula-se com a promoção de acções dirigidas aos principais sectores industriais com capacidade e potencial exportador, que é o caso do sector da pasta e papel, através de introdução de novas tecnologias nas cadeias logísticas. Estas novas tecnologias deverão passar pela optimização dos vários tipos de transporte e pela promoção da intermodalidade e flexibilidade entre eles.

**17.** Objectivo Estratégico 6, Objectivo Específico 2 – Renovar e fortalecer as capacidades de gestão territorial (pág. 55)

**a.** É referido que há que actualizar e simplificar a base jurídica e os procedimentos administrativos com repercussão no ordenamento do território. A CELPA reconhece que um dos elementos críticos para a

ineficácia da política de ordenamento do território reside na multiplicidade de instrumentos legais e de planeamento a que o território nacional está sujeito. Uma vez que o PN POT se constitui como um instrumento de coerência de todo o sistema de gestão territorial, a CELPA questiona-se sobre a possibilidade prática de fazer algum esforço sério de harmonização e conjugação entre o PN POT e os vários Planos Sectoriais, Planos Especiais de Ordenamento do Território, Planos Regionais de Ordenamento do Território, Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território e Planos Municipais de Ordenamento do Território referidos no capítulo 3 do Programa de Acção do PN POT.

**18.** Por fim, a CELPA afirma a sua total disponibilidade para participar activamente em todos os processos associados ao Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, que conduzam à harmonização de todos os instrumentos de ordenamento do território, assim como de trabalhar com todos os demais interessados na procura de soluções para o progresso e o desenvolvimento, na defesa e valorização da integridade do território nacional numa óptica de desenvolvimento sustentável.