POLICY BRIEF

Regenerar o Território Rural Português: Romper o Ciclo da Degradação

Conclusões e recomendações de política pública do relatório final do projeto Encontro pelas Florestas: Nutrindo a Rede de Regeneração

1. Introdução

O projeto Encontro pelas Florestas: Nutrindo a Rede de Regeneração, desenvolvido entre março de 2025 e julho de 2026 no âmbito do programa Catalyst for Change, reuniu cidadãos, organizações da sociedade civil e especialistas num processo estruturado de diagnóstico e deliberação sobre o território rural português e alguns dos seus principais desafios. O processo combinou três Assembleias de Cidadãos regionais e três encontros regionais de organizações e especialistas (Norte, Centro e Sul), uma assembleia nacional online e um encontro nacional final, em maio de 2026, que consolidou uma coligação de organizações e preparou a entrega de recomendações a decisores políticos.

Este documento sintetiza as conclusões desse processo — as mensagens da sociedade civil aos decisores públicos — e propõe uma agenda de ação concreta, organizada por eixos estratégicos, aproveitando a atual "janela" de legitimidade social. A gestão da paisagem e regeneração dos nossos ecossistemas deixou de ser um desafio ambiental para se tornar numa questão de segurança nacional e viabilidade económica.



2. O ciclo da degradação

Incêndios de grande intensidade, abandono da propriedade, simplificação da paisagem, dependência de monoculturas de crescimento rápido, fragilidade ecológica e perda de esperança coletiva formam um ciclo que se auto-alimenta: cada episódio de degradação torna o anterior mais difícil de inverter. Paisagens simplificadas ardem com mais facilidade; a repetição do fogo reduz a capacidade produtiva e ecológica do território; a falta de rentabilidade desincentiva a gestão; a falta de sensibilização das implicações futuras por parte da população rural e urbana inibe trajetórias de investimento necessárias e a resignação instala-se nas comunidades, enfraquecendo a mobilização necessária para travar o processo.

Um custo macroeconómico já visível e crescente

Num intervalo de poucos meses, o território rural português foi atingido por dois choques sobrepostos a uma base já degradada. As tempestades e cheias do início de 2026 causaram prejuízos estimados entre 5 e 6 mil milhões de euros, cerca de 1,6% a 2% do PIB nacional. Poucos meses antes, os incêndios de 2025 tinham consumido cerca de 270 mil hectares, o pior ano desde 2017, mais 76% do que a média de 2018-2024, com um impacto económico estimado em cerca de 2,3 mil milhões de euros, entre custos diretos de combate, perdas patrimoniais e efeitos indiretos e sistémicos.

Estes choques não se limitam a somar-se: agravam-se mutuamente. Um território já fragilizado por incêndios recorrentes perde capacidade de retenção de água e de proteção do solo, amplificando o impacto de tempestades e cheias seguintes; um território já erodido por fenómenos extremos regenera com mais dificuldade após um incêndio. Só entre estes dois episódios, os prejuízos diretos ultrapassam 6-8 mil milhões de euros, mais de 2,3% do PIB, num único ciclo anual, sem contar a perda de potencial produtivo futuro nem a perda de resiliência a catástrofes futuras. Somando o investimento necessário para restaurar estes sistemas, o custo real do status quo dispara ainda mais.

Fontes: Diário da republica; Ordem dos Economistas (2025);

3. Fatores para a degradação e bloqueios estruturais

- **Estrutura fundiária e fragmentação da propriedade** — Problema conhecido e largamente documentado com principal foco no centro e norte do país. Portugal apresenta um dos níveis de privatização florestal mais elevados da Europa, com forte fragmentação, heranças indivisas, emigração e envelhecimento dos proprietários — condições que dificultam investimento, limitam oportunidades de gestão e favorecem a exploração apenas para o rendimento de curto prazo, presença passiva no território e abandono.

- **Abandono e ausência de cadastro** — A elevada proporção de terrenos sem proprietário identificado inviabiliza políticas públicas mesmo quando bem desenhadas, criando ilhas de intervenção rodeadas de território sem qualquer intervenção ou gestão. Iniciativas como o BUPi, mecanismos de expropriação e instauração de um banco de terras enfrentam lentidão, dificuldades administrativas e sensibilidade política.

- **Falta de consciência e formação ambiental generalizada** — tanto sobre os riscos como sobre as espécies e ecossistemas locais. Tornando a carga de legislação e fiscalização necessárias obrigatoriamente maiores, e esse orçamento cada vez mais insustentável para os organismos e contas públicas.

- **Lacunas de legislação, fiscalização e planeamento** — A legislação existente é insuficiente ou muitas vezes mal aplicada; infrações resultam apenas em coimas sem reversão de danos; a fiscalização carece de recursos humanos e de prioridade política.

- **Governança fragmentada e participação limitada** — A fraca articulação entre Estado central, autarquias, sociedade civil, produtores, empresas e academia traduz-se em decisões tecnocráticas, com escassa incorporação do conhecimento local, e presença apenas sazonal do tema do ordenamento do território na agenda nacional. Consequentemente, aposta-se em soluções imediatistas e isoladas promovidas por visões afuniladas.

- **Desvalorização do território e sensação de impotência social** — A distância entre decisão política e realidade local, associada à repetição de ciclos de crise sem transformação estrutural, gera desgaste organizativo e enfraquece a capacidade de pressão social por mudança.

- **Sistema de gestão do fogo sem visão integrada com outros objetivos** — resultando num ciclo vicioso de degradação florestal, na consequente desvalorização dos ativos naturais essenciais ao país, e degradação económica sistémica.

- **Falta de alternativas economicamente viáveis** — Sistemas mais diversos — matas mistas de carvalhos e resinosas, e sistemas agroflorestais de montado, soutos, lameiros, entre outros— exigem investimentos iniciais superiores, retornos mais lentos e maior necessidade de capacidade técnica e presença ativa no território, levando pequenos e médios proprietários para modelos silvícolas, maioritariamente passivos, de curta rotação.

- **Influência das fileiras dominantes** — As principais fileiras estabelecidas dispõem de capacidade de lobby organizada e acesso privilegiado à decisão política, criando uma assimetria de poder relevante face à sociedade civil e às comunidades locais. Estas fileiras estão altamente organizadas, com acesso facilitado a financiamento e dispõe de soluções "chave na mão" para proprietários; cadeias alternativas, muitas vezes mais produtivas e lucrativas para o proprietário, permanecem fragmentadas e pouco profissionalizadas.

- **Ausência de valorização de serviços de ecossistema** — Com mais de 90% da floresta em regime privado, a inexistência de mecanismos de pagamento por serviços de ecossistema em larga escala torna neste momento a gestão de longo prazo, a reconversão de áreas vulneráveis e o restauro ecológico opções economicamente penalizadoras.

4. Propostas e orientação estratégica

As propostas resultantes do processo participativo organizam-se em cinco eixos que se reforçam mutuamente.

A sua eficácia depende de implementação simultânea e coordenada — não da soma de medidas isoladas, mas do alinhamento entre reforma legal, instrumentos financeiros, prática no terreno e consciencialização pública.

• EIXO 1 •

PRIORIZAÇÃO, RESTAURO E REGENERAÇÃO ECOLÓGICA

- Mapear e apoiar iniciativas locais de restauro ou regeneração já em curso, promovendo a remoção de barreiras técnicas, financeiras e burocráticas que impedem a sua expansão, e criando programas específicos para escalar o impacto dos projetos com melhores resultados — a prioridade deve ser escalar, não reinventar.
- Criar grupos de trabalho multissetoriais por biorregião, envolvendo cidadãos, proprietários, municípios, baldios, empresas e organizações comunitárias, para identificar oportunidades e prioridades de restauro, mapear a rede de núcleos ecológicos e desenhar soluções adaptadas à realidade local, mobilizando conhecimento tradicional e científico.
- Definir, a nível nacional e regional, uma priorização clara das áreas onde é mais urgente intervir em restauro ou reconversão do uso do solo, alinhada com o Plano de Transformação da Paisagem e o Plano Nacional de Restauro da Natureza, com foco em linhas de água, áreas ardidas recentes, e eucaliptais e pinhais abandonados com regeneração de sub-bosque e corredores ecológicos específicos.
- Lançar programas dedicados à reconversão de grandes áreas de eucaliptal e pinhal abandonado já em fase avançada de regeneração de sub-bosque, com instrumentos simplificados — contratos-programa, apoio técnico e servidões administrativas em caso de terrenos sem dono conhecido — e metas temporais claras.
- Tornar o restauro pós-fogo uma fase estruturante e obrigatória dos planos de gestão integrada de fogos rurais, com formação técnica plurianual que cubra estabilização de emergência, proteção de núcleos de regeneração natural e acompanhamento contínuo, abandonando modelos reativos de “reset e replantação”.



• EIXO 2 •

REFORÇO DA LEGISLAÇÃO E DA FISCALIZAÇÃO

Uma gestão territorial eficaz depende de regras claras, fiscalização consistente e capacidade institucional para assegurar o seu cumprimento. Mais do que criar novos instrumentos legais, importa reforçar a aplicação dos existentes.

- Reforçar e descentralizar a fiscalização, aumentando o número de vigilantes da natureza e equipas especializadas, reforçando o ICNF e o SEPNA, e criando instrumentos para delegar funções de monitorização em ONGs e atores locais com modelos claros de supervisão. Em paralelo, é preciso rever o regime sancionatório, hoje pouco dissuasor face à gravidade dos danos.
- Criar um estatuto e programa de proteção específico para carvalhais e outros bosques autóctones raros, distinto do regime já existente para o sobreiro e a azinheira, condicionando intervenções destrutivas mas promovendo exploração sustentável com gestão de cobertura contínua, com licenciamento simples e fiscalização reforçada.
- Tornar acessível e obrigatória a formação de operadores florestais em conservação de solo e água, regeneração natural, prevenção de invasoras e boas práticas de gestão do fogo, associando a certificação profissional ao acesso a contratos públicos e apoios financeiros.
- Fixar metas vinculativas de reconversão florestal em áreas críticas — linhas de água, zonas húmidas e RJREN, APPS e restante rede SGIFR, e áreas do SNAC e PNRN —, articuladas com PRGP, PROF e PGRH, com responsáveis institucionais claros e consequências definidas em caso de incumprimento.
- Proibir efetivamente a silvicultura intensiva baseada em monoculturas de crescimento rápido, cortes rasos sucessivos e uso extensivo de agroquímicos em áreas protegidas e Rede Natura 2000, excluindo estes modelos de qualquer financiamento público e orientando os apoios para sistemas silvícolas mais próximos da natureza.
- Mobilizar empresas com impacto territorial relevante para compromissos de longo prazo com a paisagem onde operam, através de "Planos de Contribuição Ecológica Territorial" auditáveis por entidades independentes, internalizando externalidades como o risco de incêndio ou a degradação hídrica.
- Instituir uma responsabilização fiscal diferenciada por risco florestal - uma taxa de risco florestal - distinguindo parcelas geridas de não geridas, culturas mistas de monocultura de crescimento rápido e o peso de espécies invasoras, com limiares que protejam pequenos proprietários e penalizem sobretudo os grandes riscos concentrados; a receita seria

• EIXO 3 •

GOVERNANÇA E PLANEAMENTO DA PAISAGEM

- Acelerar a implementação das AIGP e PRGP, reforçando o financiamento, simplificando a tramitação administrativa e clarificando a responsabilidade das entidades gestoras, garantindo que estas estruturas se traduzem em intervenções concretas e contínuas no território, e não apenas em planeamento declarativo.
- Permitir a atuação de entidades gestoras de AIGPs em áreas com proprietário desconhecido, através de servidões administrativas bem reguladas, com o objetivo de diversificar a paisagem, de restauro ecológico e de redução da perigosidade de incêndio.
- Preparar, antes do encerramento do BUPi previsto para setembro de 2026 — ainda com grandes áreas do território ainda sem proprietário identificado — um modelo escalonado de atuação: começar pela colocação no mercado e pelo direito de preferência dos vizinhos, avançar depois para banco de terras ou associações de compartes, e só em último recurso recorrer a entidades técnicas externas, sempre vinculado ao plano da unidade de paisagem.
- Rever os Programas Regionais de Ordenamento Florestal, sem atualização desde 2013, para integrarem explicitamente metas de diversificação, redução de risco estrutural e conectividade ecológica, com critérios claros para limitar a expansão de monoculturas em áreas sensíveis, em diálogo direto com PRGP e AIGP.
- Articular os planos e operações locais de gestão florestal e de risco de incêndio com os planos regionais de gestão de água, fitossanidade e biodiversidade, privilegiando florestas de folhosas autóctones e métodos de regeneração natural nas faixas de gestão de combustível.

• EIXO 4 •

VALORIZAÇÃO ECONÓMICA E CADEIAS DE VALOR ALTERNATIVAS

A transição para paisagens mais resilientes só acontecerá se os modelos de gestão que produzem benefícios ambientais também gerarem rendimento para quem os implementa. Enquanto os serviços prestados pelos ecossistemas permanecerem sem valorização económica, os incentivos continuarão desalinhados com os objetivos de interesse público. A viabilidade destas cadeias depende de lhes dar a mesma previsibilidade e escala que hoje só a fileira da celulose e cortiça conseguem oferecer.

- Reforçar programas de capacitação e assistência técnica, gratuita ou cofinanciada, para produtores que queiram reconverter as suas propriedades, incluindo formação em silvicultura de cobertura contínua e mosaico agroflorestal, e facilitar o acesso a certificação e a mercados especializados.
- Realinhar instrumentos de financiamento existentes — Fundo Ambiental, PRR, PePAC e programas regionais —, hoje focados em intervenções de ciclo curto, para apoiarem durante 20 a 25 anos a reconversão de espaços florestais problemáticos, com critérios que valorizem benefícios ainda pouco tangíveis no mercado, como biodiversidade e resiliência climática, e uma plataforma pública de matchmaking entre proprietários e financiamento.
- Criar um Sistema Nacional de Pagamento por Serviços de Ecossistema que remunere explicitamente hectares tratados e operações de regulação hídrica, prevenção de erosão, biodiversidade e sequestro de carbono, com indicadores verificáveis de resultado ecológico e monitorização independente.
- Reforçar apoio à gestão agrupada, promovendo cooperativas, zonas de intervenção conjunta e outras formas de organização de proprietários para ganhar escala, reduzir custos e facilitar acesso a financiamento e mercado.
- Apoiar ativamente o desenvolvimento de cadeias de valor alternativas — mel, resina, cortiça, cogumelos, castanha, entre outras — através de centros de processamento partilhados, contratos-programa de longo prazo e garantias de escoamento, aprendendo com a organização e a logística de fileiras já consolidadas.
- Instituir regras claras para créditos de carbono e biodiversidade, garantindo adicionalidade ecológica e evitando que estes instrumentos financiem modelos de silvicultura industrial já dominantes em grande parte do país, devendo contribuir para biodiversidade, solo, água e resiliência do território.

• EIXO 5 •

PARTICIPAÇÃO, CONSCIENCIALIZAÇÃO E NARRATIVA PÚBLICA

A regeneração do território depende da capacidade de mobilizar proprietários, comunidades locais, organizações da sociedade civil, empresas e administração pública em torno de objetivos comuns. Para tal, é necessário criar mecanismos permanentes de participação e reforçar a confiança nas instituições.

- Apoiar a consolidação de uma coligação nacional pela floresta nativa, com capacidade de incidência política e de preparação de propostas legislativas.
- Instituir plataformas territoriais de governança participada ao nível das AIGP, comunidades intermunicipais ou biorregiões, com representação de ONGs, autarquias, produtores, empresas, academia e cidadãos, incluindo assembleias de cidadãos vinculativas — passando de consulta não-vinculativa para um modelo de co-governança.
- Lançar campanhas de comunicação e responsabilização sobre a floresta e o ordenamento do território como infraestruturas essenciais, associadas a mecanismos de denúncia de crimes ambientais e ao reforço de instrumentos já existentes, como a Lei da Responsabilidade por Danos Ambientais e a Lei de Bases do Clima, introduzindo progressivamente o debate sobre legislação de ecocídio.
- Formalizar contratos-programa plurianuais com ONGs de ambiente para ações de monitorização, restauro ecológico e vigilância, com indicadores ecológicos vinculativos e estabilidade financeira mínima — à semelhança do modelo já em vigor com as Instituições Particulares de Solidariedade Social.
- Promover programas escolares educativos e de intercâmbio entre escolas do litoral e do interior, e apoiar iniciativas culturais, mediáticas e académicas que apresentem o mundo rural e os ecossistemas naturais como parte da solução para as crises climática, de biodiversidade e de coesão territorial.

FASE I (0–2 anos)

CRIAR CAPACIDADE E ACELERAR A IMPLEMENTAÇÃO

Proteção e implementação

Proteção legal dos bosques nativos, através de legislação específica e programas de apoio à sua conservação e gestão ativa.

Reforço e descentralização da fiscalização, com maior capacidade operacional, monitorização e aplicação efetiva da legislação existente.

Proibição de modelos intensivos incompatíveis com áreas de conservação, reforçando a proteção dos ecossistemas mais sensíveis.

Formação obrigatória de operadores florestais, assistência técnica aos proprietários e **profissionalização da gestão agrupada**, promovendo uma gestão mais qualificada e integrada da paisagem.

Consolidação da implementação das AIGP e PRGP, recorrendo, quando necessário, a **servidões administrativas em áreas sem proprietário identificado**, para garantir a gestão integrada da paisagem.

Reforma do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, substituindo a gestão pontual de combustível por uma estratégia de prevenção estrutural baseada diversificação da paisagem, regeneração natural e restauro ecológico em faixas de ensombramento.

Contratos-programa com ONGs, mapeamento e reforço de iniciativas locais de restauro e regeneração, acelerando projetos já existentes e com resultados demonstrados.

IMPACTO ESPERADO Capacidade institucional, técnica e financeira reforçada para acelerar a implementação de soluções estruturais, reduzindo bloqueios à transformação da paisagem e promovendo uma prevenção mais eficaz do risco.

FASE II (3–5 anos)

CONSOLIDAR A TRANSFORMAÇÃO DA PAISAGEM

Planeamento e reconversão

Pacto Social pela Floresta Nativa, envolvendo Estado, setor privado, sociedade civil e comunidade científica numa visão comum para o território.

Reforma ecológica dos PROF e articulação dos instrumentos de ordenamento, eliminando incoerências entre políticas e planos territoriais.

Plataformas territoriais de governança participada, envolvendo proprietários, autarquias, organizações da sociedade civil, empresas e academia.

Metas vinculativas de reconversão, Sistema Nacional de Pagamentos por Serviços de Ecossistema e alinhamento dos instrumentos de financiamento para apoiar a transição.

Desenvolvimento e reforço efetivo de cadeias de valor diversificadas, criando mercados, capacidade de transformação e maior rentabilidade para sistemas florestais e agroflorestais resilientes.

Priorização de áreas para restauro ecológico e reconversão, incluindo grandes áreas de eucaliptal e pinhal abandonadas com elevado potencial de regeneração.

IMPACTO ESPERADO Generalização da reconversão da paisagem através de planeamento integrado, incentivos económicos e novos modelos de gestão e produção, tornando os sistemas regenerativos competitivos e escaláveis.

FASE III (5–7 anos)

GARANTIR A PERMANÊNCIA DA MUDANÇA

Consolidação e escala

Mobilização de empresas para compromissos de longo prazo, integrando a regeneração da paisagem nas suas estratégias de investimento e responsabilidade territorial.

Programas educativos e consolidação da narrativa pública, valorizando o mundo rural e a floresta como infraestruturas estratégicas para o país.

Campanhas nacionais de comunicação e responsabilização, reforçando a literacia ambiental e a prevenção de danos ao território.

Restauro pós-fogo como programa permanente, integrando recuperação ecológica, formação técnica e monitorização contínua.

IMPACTO ESPERADO Consolidação de uma economia da paisagem baseada em sistemas produtivos diversificados, numa cidadania mais informada e em compromissos duradouros que tornem a transformação estrutural do território irreversível.

6. Considerações finais

Portugal dispõe já de conhecimento, instrumentos e atores mobilizados para iniciar esta transformação. O desafio não está na identificação dos problemas, mas na capacidade política de os converter em decisões coerentes. A aplicação da Lei de Restauro da Natureza, a necessidade de reformular o SGIFR e a urgência de tornar o PEPAC mais responsivo aos objetivos ecológicos, devem ser encarados como uma grande oportunidade para alavancar o financiamento que os pequenos e médios proprietários de espaços florestais precisam para ir de encontro às suas atuais necessidades de gestão e à transformação da paisagem.

A mensagem central deste processo participativo é inequívoca: Portugal precisa de uma mudança de paradigma na forma como regula, valoriza e governa o seu território — substituindo uma política reativa, fragmentada e centrada na contenção do dano por uma abordagem que antecipa riscos, recupera funções ecológicas e gera nova utilidade social e económica para o mundo rural.