

El Plan de Repoblación Forestal (1938-1968): una medida del Estado Novo por evaluar

Amélia Branco
Instituto Superior de Economia e Gestão,
Universidade Técnica de Lisboa

“(...) é quase um lugar comum dizer-se que Portugal é um País de vocação florestal(...)”

Ferreirinha (1984: 65).

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objeto analizar una de las más conocidas medidas de política forestal acometidas por el *Estado Novo*: el *Plano de Povoamento Florestal* (PPF). En 1938, el *Estado Novo* aprueba la ley de *Povoamento Florestal* (Ley n.º 1971, de 15 de junio) que dio origen al Plan en 1940. Con un período de ejecución de 30 años y comprendiendo un área situada en los baldíos al norte del Tajo, el PPF surge en el contexto de un conjunto de políticas económicas sectoriales cuyo objetivo era el de fomentar el crecimiento económico. Esto pasaba por un programa de industrialización que permitiese garantizar la autarquía económica a través de la sustitución de importaciones. En dicho contexto, correspondería al sector agrícola asegurar el suministro de materias primas a la industria y al sector forestal en particular, suministrar madera a la industria celulósica.

Respecto a la literatura sobre el PPF, destacamos tres trabajos: Estêvão (1983); Baptista (1984) y Devy-Vareta (1993). En el primero, el autor privilegió el impacto de las diferentes políticas agrícolas sobre los baldíos serranos, entre las cuales se encontraba el PPF. En el segundo, el análisis se enmarca en un estudio a fondo de la Política Agraria del Estado Novo en cuanto a sus objetivos y resultados económicos y sociales. En el último trabajo, se aborda el PPF desde la perspectiva de las consecuencias de su aplicación en una comunidad local.

En el análisis aquí presentado el enfoque se centra en la relación entre el programa de reforestación propuesto por el *Estado Novo* y el objetivo de mo-

dernización económica del País, que pasaba por la propuesta de un modelo de crecimiento industrial con autarquía económica. Por primera vez, la política forestal y el aprovechamiento de los recursos forestales del País ocuparon un lugar central en el proceso de industrialización. La expansión del área forestal, particularmente del pino marítimo, permitiría no solo la autosuficiencia del país en el abastecimiento de madera para la industria de pasta de papel —industria de base que el *Estado Novo* pretendía fomentar en Portugal para frenar la importación de pasta— sino también permitiría el fomento de las exportaciones. Y esta expansión del área forestal se hacía a costa de los baldíos localizados al norte del Tajo, cuyo aprovechamiento forestal se reveló como el único viable. Se trata de analizar el PPF según los objetivos de la política económica del *Estado Novo* en términos de modernización económica, en un escenario de nacionalismo económico y autarquía; el sector forestal también podría contribuir al equilibrio de la balanza comercial del país así como a su crecimiento industrial. La relación entre sector forestal y proceso de industrialización nos lleva a plantearnos varias cuestiones sobre la concepción y ejecución del PPF, particularmente en lo que respecta al papel del Estado en la ejecución de los trabajos de reforestación, a la especie forestal elegida y finalmente respecto a los momentos de cambio, ejemplificados en los ritmos de ejecución de los trabajos de reforestación.

Para responder a estas cuestiones, se privilegiaron como fuentes de consulta las sesiones de la *Assembleia Nacional*, donde se discutió la *Lei do Povoamento Florestal*, el dictamen de la *Câmara Corporativa* en relación a la misma; el informe que acompañó al PPF así como los *Planos de Fomento Económico*.

Este acercamiento al PPF se estructura de la siguiente forma. En un primer apartado se aborda la caracterización de los objetivos de la política forestal del siglo XIX hasta la década de 1930 en cuanto a los objetivos, filosofía y agentes. En el segundo epígrafe se procede a la identificación de las principales características de la Política Agraria del *Estado Novo*, afirmando que la repoblación forestal formó parte de un conjunto de medidas que buscaban modernizar el sector agrícola y no obstaculizar así la industrialización. A continuación se analizan los objetivos, filosofía y medios previstos para la ejecución del PPF. En el cuarto apartado y a partir de los *Planos de Fomento*, son analizados los ritmos de ejecución del PPF por significar momentos de inflexión en la ejecución del mismo, y, en cuanto tal, reflejo del cambio en los objetivos de la política forestal del *Estado Novo*. Se concluye, haciendo un balance respecto a esta medida de política forestal, en términos de permanencias y diferencias en comparación con la política forestal abordada en el primer apartado, así como respecto al impacto que el *Plano* tuvo en lo concerniente al área forestal del país. Los objetivos de la política forestal del Estado Novo son clara y manifiestamente económicos, situando a la masa forestal al servicio de la industria papelera y confundiendo la historia de esta última con la historia del PPF. No obstante, como veremos, los avances tecnológicos conocidos por la industria papelera pusieron en duda la idoneidad de la especie forestal elegida por el PPF. La floresta, en cuanto recurso natural renovable con características particulares

—tiempo de ejecución de la repoblación forestal y de espera para proceder a la explotación económica de la masa forestal—, pone algunos obstáculos cuando el Estado confiere prioridad a los objetivos económicos en la medida en que el tiempo del avance tecnológico es necesariamente diferente del tiempo de los recursos naturales.

1. LA POLÍTICA FORESTAL: DE FINALES DEL SIGLO XIX HASTA LOS AÑOS 30 DEL SIGLO XX

A finales del siglo XVIII el Estado percibe la necesidad de atender a la cuestión forestal, al darse cuenta de la “desnudez” forestal del país. Las causas del problema forestal portugués se atribuían a la destrucción del bosque como resultado del avance de la actividad agrícola, y a la sobreexplotación de las especies forestales sin su correspondiente reposición.

Sin embargo, habrá que esperar a mediados del XIX para la conformación de una “doctrina forestal” (Gorostiza y Aznar, 2001) que sitúe el “problema forestal portugués” en el centro de las preocupaciones de economistas e ingenieros. La filosofía acerca del bosque portugués coincidió con el desarrollo de un enfoque científico-técnico, a pesar de que aún permanecía muy influenciada por la fisiocracia del setecientos¹. En este período se fraguaron dos ideas fundamentales: por un lado, la de que el área forestal se encontraba en decadencia debido a la escasa importancia otorgada al fomento de la reforestación, con un Estado incapaz de hacer frente a ello; por otro, la de que la solución del problema pasaría por el aprovechamiento agrícola y forestal de los incultos, gran parte de ellos, baldíos².

El reconocimiento del problema y la búsqueda de soluciones para el mismo convirtieron al XIX en un siglo crucial para el desarrollo forestal del país, contemplando ya una política forestal de cuño estatal, y albergando en su base una preocupación y objetivos definidos.

La preocupación se centraba en el conocimiento efectivo del bosque portugués en términos de área y composición por especies. En 1868, se publicó el *Relatório acerca da Arborização Geral do País*, en el cual se daba a conocer el área no cultivada y su potencial agrícola y forestal, contribuyendo a la delimitación del área a reforestar y dando inicio a una relación crucial para la política forestal entre incultos y bosque³. En la medida en que al sur del Tajo, el proceso de desamortización de los baldíos, así como la legislación proteccionista en

¹ Según SERRÃO (1988) y GOROSTIZA & AZNAR (2001), la preocupación por los bosques y las medidas para solucionar la cuestión forestal se desarrollaron siguiendo el ideario fisiocrático, donde destaca el pensamiento de Oliveira Martins.

² Sobre la definición de inculto y baldío ver SERRÃO (1963); RODRIGUES (1987) y GRALHEIRO (1990).

³ Cf. RADICH & ALVES (2000: 35-54).

relación a los cereales⁴, dieron lugar a un impulso en la ocupación de incultos, para reforestar quedaba la superficie inculta y baldía al norte del Tajo.

Resulta de esta constatación la definición de un objetivo para la política forestal, que se basó en el fomento del área reforestada, particularmente en áreas incultas, con intervención del Estado. Así, la reforestación de incultos necesitaba, además, otras condiciones, a saber, técnicos especializados y una organización y un marco institucional que diesen cuerpo a este propósito.

El personal técnico surgió con la creación de la Enseñanza Forestal en el *Instituto Geral da Agricultura* (actual *Instituto Superior de Agronomia*), en 1864, por el Decreto de 19 de diciembre. Autorizado a funcionar en 1865, tan solo a partir de ahí, tuvo lugar la formación de los primeros ingenieros. Como Radich y Alves (2000: 94) afirman, eran pocos en número pero su destino profesional era solo uno: integrar un cuerpo técnico cualificado y conocedor de la ciencia forestal, en el marco de la administración pública y cuya tarea sería la de proceder a la reforestación del país, en particular de las áreas incultas cuyo aprovechamiento viable fuese el forestal.

En 1872, se delimitaron tres divisiones forestales en el país —Norte, Centro y Sur—, cada una de ellas a cargo de un ingeniero silvicultor, pero aún bajo la dirección de la *Administração-Geral das Matas*⁵. En 1886, a través del Decreto de 28 de julio, este último organismo se suprime y sus servicios pasan a la *Direcção-Geral da Agricultura*. Finalmente, el Decreto de 25 de noviembre de 1886 organiza los *Serviços Florestais* y todavía en el XIX se desarrollan las primeras iniciativas de reforestación de incultos, de las crestas, de las laderas de los montes y de las dunas litorales.

La edificación de la política forestal se finalizó con la creación del *Regime Florestal*⁶. Efectivamente, en el inicio del siglo XX, los objetivos de esta política y los medios para su concreción se establecieron a través de tres decretos fundamentales: el Decreto de 24 de diciembre de 1901, de organización de los servicios forestales y acuícolas; el Decreto de 24 de diciembre de 1903, del reglamento del Régimen Forestal; el Decreto de 9 de marzo de 1905, del reglamento de la Policía Forestal; y el Decreto de 4 de junio de 1905, de las Instrucciones sobre el Régimen Forestal en los Terrenos y Bosques Particulares⁷.

⁴ Ley de 15 de julio de 1889 que prohibía la importación de trigo y *Lei dos Cereais* de 1899. De acuerdo con PAIS *et al.* (1976:404) sobre todo esta última “condujo a la ampliación del área cultivada debido a la roturación de algunas hectáreas de incultos (...)”. Sobre la ocupación de incultos V. también ESTEVÃO (1983: 1170-3); RODRIGUES (1987: 44) e CALDAS (1998: 329).

⁵ En 1824 los bosques del reino pasaron a ser gestionados por el Ministério da Marinha, creándose la *Administração-Geral das Matas*. En 1852 este organismo pasó a depender del Ministerio de Obras Públicas, Comercio e Industria, convirtiéndose en la 2.^a sección de la *Repartição Agrícola*, integrada en la Dirección de Comercio e Industria.

⁶ Sobre el *Regime Florestal* ver GERMANO (2000) y DEVY-VARETA (2003).

⁷ NT: Los títulos originales de dichos decretos, son los que siguen: Decreto de 24 de Dezembro de 1901, da Organização dos Serviços Florestais e Aquícolas; Decreto de 24 de Dezembro de 1903, do Regulamento do Regime Florestal; Decreto de 9 de Março de 1905, do Regulamento da Polícia Florestal; y Decreto de 4 de Junho de 1905, das Instruções sobre o Regime Florestal nos Terrenos e Matas Particulares.

En cuanto instrumento legal, el *Regime Florestal* era fundamental para la actuación en el área de los incultos que, después de reforestados, pasaban a pertenecer al Estado y/o permanecían en el ámbito de poder de los cuerpos administrativos. Era, además, fundamental para garantizar la conservación de la superficie forestal por los particulares. Se fijaban tres modalidades para preservar y gestionar los bosques de acuerdo con el “interés público”: El *Regime Florestal Total*, para la propiedad del Estado, el *Regime Florestal Parcial* (obligatorio) para el área forestal propiedad de los cuerpos administrativos y de los Particulares donde la arborización o el mantenimiento del bosque fuese reconocido como de utilidad pública; el *Regime Florestal parcial* (opcional), de simple vigilancia (con obligaciones de conservación y arborización mínimas) destinado a la propiedad particular.

Así, entre el siglo XIX y el inicio del siglo XX fueron definidos los objetivos e instrumentos de actuación y apoyo a la ejecución de la política forestal. Y, añádase, esta última aparecía como autónoma respecto de la política agrícola, totalmente dominada por objetivos conservacionistas, sustanciados en la misión restauradora y protectora del suelo que el bosque desempeñaba. Este objetivo situaba el papel del Estado en el fomento forestal, tratándose de una obra de “interés público”, destinada a proteger terrenos y no a proporcionar beneficios en términos de capital (Radich e Alves 2000: 9-99; 120). De la misma forma, las especies elegidas para la repoblación forestal refuerzan el papel de la reforestación realizada por la administración central: se trataba de especies protectoras cuya explotación daría beneficios tan solo a largo plazo.

Los propietarios forestales, particulares y cuerpos administrativos se encontraban lejos de poder concretar los objetivos conservacionistas: los primeros por guiarse por el beneficio y los segundos porque no disponían de medios técnicos y financieros para ejecutar la reforestación.

Durante el primer tercio del siglo XX, la vocación forestal del país va a ser defendida por los ingenieros silvicultores recién formados, entre los que destaca el papel de Mendes de Almeida. Según Mendes de Almeida (1904: 16-7) el mal funcionamiento de los servicios forestales se revelaba el principal obstáculo para el fomento del aprovechamiento forestal de los baldíos serranos y dunas, función que el Estado debería ejercer, ante las ventajas de la reforestación, más que fundamentadas científicamente: freno a la erosión de los suelos, regularización hidrológica, disminución de sedimentos, normalización de las precipitaciones.

A pesar de la creación de la *Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas* (DGSFA), bajo tutela del Ministerio de Agricultura, a través del Decreto n.º 6308, de 27 de diciembre de 1919, la dotación de los servicios forestal siguió siendo limitada.

En 1925, el Decreto n.º 11344, de 21 de noviembre, determinó que la DGSFA efectuase un informe con el objetivo de conocer las modificaciones en la masa forestal en los veinticinco años precedentes, sus especies, su aprovechamiento económico y qué áreas debían ser cubiertas por bosque. Todavía en 1925, todas las cuestiones concernientes a los baldíos pasaron a depender de la *Divisão*

de Baldios, Incultos e Colonização Interna, integrada en el Ministerio de Agricultura. De su iniciativa surge el Decreto n.º 20968, de 28 de febrero de 1932, que subraya la apremiante necesidad de efectuar un inventario sobre el área baldía existente. A 5 de noviembre de 1932, una orden ministerial nombra una comisión para realizar este trabajo, fijando el Decreto n.º 21956 de 8 de diciembre del mismo año la suspensión inmediata de la enajenación de los baldíos hasta la finalización del citado informe para conocer así cuál sería el mejor aprovechamiento a dar a esas áreas.

En 1936, a través del Decreto n.º 27 207, de 16 de noviembre se crea la *Junta de Colonização Interna* (JCI). En el decreto de su creación se aborda la cuestión del aprovechamiento que dar a los baldíos: "(...) unos serán arborizados, otros sirven de bien común de los pueblos y otros pueden y deben ser aprovechados para colonización". Más adelante se hacía referencia a la necesidad de reorganizar los servicios forestales, para encauzar la realización de un "*Plano de Arborização*" que se encontraba en preparación.

En 1939 se termina el trabajo de inventariado del aprovechamiento de los baldíos, cuyos resultados se presentaron en el documento *Reconhecimento dos Baldios do Continente*. En este trabajo la ocupación forestal del suelo ganaría presencia, destinándose a este aprovechamiento cerca del 80 por ciento del área considerada (Devy-Vareta 1993: 159). Retomaremos esta cuestión en el apartado relativo al área de incidencia del *Plano de Povoamento Florestal*.

En lo que respecta al balance de la actuación de los servicios forestales en el período en cuestión, se destaca el trabajo realizado en la reforestación de dunas y sierras, tarea que reforzó la experiencia de este servicio en términos de técnicas de reforestación y especies a utilizar.

En lo concerniente a la arborización de las dunas⁸, al inicio del siglo XIX y con el silvicultor Andrada e Silva, se suceden los primeros éxitos en la fijación de las dunas de la Costa de Lavos y, en 1850-51, se realizaron siembras junto a la desembocadura del Río Liz, en la ribera izquierda, y en las dunas del pinar de Leiria. En 1866-67 se iniciaron las siembras de Pedrogão y Urso y en el período entre 1881 y 1891 se llevaron a cabo siembras sistemáticas en las dunas de Camarido, S. Jacinto, Gafanha, Costa de Lavos, Leirosa, Liz, Peniche, Trafaria, Caparica y Vila Real de Santo António. El 16 de mayo de 1896 se crea una Comisión para proceder al reconocimiento de los arenales del litoral y a la elaboración de un plan general de siembras, donde figuraban los nombres de Joaquim Ferreira Borges, Egberto de Magalhães Mesquita y António Mendes de Almeida, autores del *Projecto Geral de Arborização dos Areais Móveis de Portugal*, en donde son inventariadas 40 mil hectáreas de dunas de las cuales, casi 37 mil tendrían que fijarse (Borges 1902: 267-8).

Con respecto a la arborización serrana, el proceso se inició en la Serra do Gerês y en la Serra da Estrela, respectivamente a través de los Decretos de 26 y 27 de diciembre de 1888, que definían la reglamentación provisional de la

⁸ V. VIEIRA (1991: 12-13).

Cuadro 1. Dunas y Sierras: área arborizada y por arborizar desde el siglo XIX hasta 1936

Unidad: hectáreas.

	Dunas	Sierras
Proyectado (a)	37242	86764*
Realizado (b)	23350	23258
Balance (a)-(b)	13892	63506
% de concreción	62,7%	26,8%

Fuente: Ministério da Agricultura (1940: 107; 115).

Nota: (*) Área baldía sometida al régimen forestal y que se pretendía arborizar.

arborización, iniciándose las tareas de repoblación forestal de 60 mil hectáreas en la frontera (Radich e Alves 2000: 97)⁹.

El cuadro 1 nos ofrece la visión de lo proyectado en términos de reforestación y de lo realizado en las dunas y sierras.

Se concluye que entre el siglo XIX y el año 1936, tan solo se había reforestado cerca del 62,7% del área prevista en lo que corresponde a las dunas y el 26,8% de lo previsto para las sierras. Si el fracaso en la conclusión de lo proyectado para las dunas se puede explicar por la falta de medios financieros por parte del Estado; el caso de las sierras se debió, sobre todo, a la oposición popular (Estêvão 1983: 1181).

Otro de los asuntos abordados en los proyectos de reforestación, era el sometimiento del área reforestada al *Regime Florestal Total*, lo que significaba que pasaba a depender del Estado. A inicios del siglo XX, Borges (1908: 332) consideraba "insignificante" la propiedad forestal estatal, perteneciendo a los particulares aún más del 90% de aquella. Reforzando esta constatación, nos podemos encontrar a lo largo de los años 20 a través de los silvicultores ligados a los servicios forestales, algunas referencias a esta situación. Por ejemplo, Mendes de Almeida, en 1916, destacaba el hecho de que el 98% de toda el área forestal nacional estaba en manos de particulares. En 1928, la situación se retrataba así en los *Cadernos de Ressurgimento Nacional* (SNI s.d.: 52): Los particulares poseían el 95,3% de la superficie arbolada; las diferentes comunidades el 2,4% y el Estado cerca del 2,3%.

Cabe hacer también un balance de las áreas incluidas en el *Regime Florestal* y, en esa medida, objeto de acciones de conservación y fomento. El cuadro 2 sintetiza esta evolución.

En 10 años el área incluida en el *Regime Florestal* prácticamente se dobló. Fue la propiedad privada incluida en el régimen de "simple vigilancia" quien

⁹ Según DEVY-VARETA (1993: 152), los *Serviços Florestais* tenían previsto um ambicioso plan de reforestación de las sierras, elaborado por Ferreira Borges, que abarcaba ya, cerca de 300 mil hectáreas.

Cuadro 2. Regime Florestal: evolución de las áreas incluidas

Unidad: hectáreas.

Años	Área incluida	Regime Florestal		
		Total	Parcial	Simple Vigilancia
1921	230972	44197	50596	136179
1931	400000	57000	76000	267000

Nota: Para 1931 el autor tan solo considera dentro del Régimen Parcial las propiedades de los cuerpos administrativos.

Fuente: 1921-Fialho (1928); 1931-Baptista (1984: 536).

más aportó a este incremento; las ventajas en términos de conservación y fomento forestal eran prácticamente nulas, beneficiaba sobre todo a los propietarios que, de este modo, pasaban a disponer de una policía forestal privada y del derecho de coto sobre pastos, caza y pesca (Baptista 1984: 538). Hay que subrayar, asimismo, que tan solo se sometía al *Regime Florestal Total* el 50% del área forestal perteneciente al Estado.

Resumiendo lo hecho durante el primer tercio del siglo XX en materia de política forestal, debemos señalar que esta se asentó en la reforestación de dunas y sierras, tarea ejecutada por el Estado pero dificultada por cuestiones institucionales, técnicas o administrativas y, sobre todo, financieras. De este problema nos da cuenta el *I Congresso da União Nacional* (1934), en donde el balance de la acción de la DGFS se consideraba desfavorable: la aplicación de la legislación vigente exigía recursos —entiéndase financieros— aún no facilitados por el Gobierno (García 1934: 41-2).

Sin embargo, durante este período no se dejó de destacar la importancia del bosque. En 1928, el ingeniero silvicultor Mendes de Almeida aludía a estudios científicos que aseguraban que el medio físico del país era más favorable a la silvicultura que a la agricultura y añadía, asimismo, que el fomento forestal servía a los intereses nacionales, no sólo comerciales e industriales, sino también agrícolas, por las funciones ecológicas del bosque (Almeida 1928). Finalmente, en 1929 se hace referencia al “gran futuro” reservado al bosque que “tiene a la opinión pública a su favor” (Almeida 1929).

Con todo, sería necesario esperar a la Ley n.º 1914 de 24 de mayo de 1935 (*Lei da Reconstituição Económica*) y a la Ley n.º 1971, de 15 de junio de 1938 (*Lei do Povoamento Florestal* y que dará origen al *Plano de Povoamento Florestal*), para que la acción de fomento forestal por parte del Estado dispusiese de más medios financieros y, asociados a ellos, más medios humanos y materiales, añadiéndose a estos aspectos, un carácter marcadamente autoritario en la ejecución de los trabajos de reforestación.

2. UNA POLÍTICA FORESTAL INSCRITA EN UNA POLÍTICA AGRARIA: EL *PLANO DE POVOAMENTO FLORESTAL* (PPF)

La llegada de Salazar a la Presidencia del Ministerio en 1932 —cargo que la constitución de 1933 pasaba a designar como *Presidência do Conselho*—, marca el inicio del período conocido como *Estado Novo*, que terminaría en abril de 1974.

El legado institucional del nuevo régimen fue establecido en la década de 1930, en este período se ponen las bases institucionales para el crecimiento económico nacional¹⁰, al cual nos referiremos brevemente a continuación. En primer lugar, la constitución política de 1933 fijó los principales objetivos de la política económica del régimen: autarquía económica, nacionalismo económico e intervención en los principales sectores de actividad económica sin, con todo, cuestionar el funcionamiento del mercado ni la propiedad privada. En segundo lugar, el *Estatuto do Trabalho Nacional*, también sancionado en 1933, que constituía, como afirma Brito (1989: 135), la “magna carta del corporativismo”, y del cual se derivó la creación de un conjunto de organismos sectoriales cuyo objetivo era el de coordinar la vida económica de algunos ramos de actividad. En tercer lugar, la aprobación de la *Lei da Reconstituição Económica*, en 1935, un programa de infraestructuras y obras públicas con una duración de 15 años. Otra iniciativa fue el *Acto Colonial* de 1930, cuyo objetivo era asegurar el suministro de materias primas desde las colonias a la industria portuguesa y facilitar la colocación de los productos nacionales en África. Finalmente, el programa de industrialización estaría también marcado por la aprobación del *Condicionamento Industrial*, cuya primera legislación data de 1931.

Estos eran los fundamentos institucionales del modelo de crecimiento económico defendido por el *Estado Novo*, basado en el fomento del sector industrial con el objetivo de sustituir importaciones, incluyendo al sector agrícola como suministrador necesario de materias primas para la industria.

Para que el sector agrario no constituyese un obstáculo para el desarrollo del país, era esencial proceder a su modernización. Con este objetivo, Rafael Duque, nombrado para la cartera de Agricultura en 1934, delineó una política con directrices que buscaban organizar el sector, medidas de gran calado entre las que estaba presente el sector forestal. Siguiendo a Rosas (1988), muy a pesar de que la política agraria de este ministro recordase a muchas de las medidas propuestas en el ideario fisiócrata, el objetivo último era diferente: se trataba de modernizar el país a través de la industria, teniendo como condición previa la reforma de la agricultura. La política forestal inscrita en esta política agraria presentaba algunas novedades, aparecía ligada al proceso de industrialización y respondía además, a las necesidades de materia prima de las “nuevas industrias”, en el futuro protegidas por el *Estado Novo*, entre las cuales encontramos la industria celulósica.

¹⁰ Sobre las características políticas y económicas del *Estado Novo* v. AAVV (1987), AAVV (1989), BRITO (1990); OLIVEIRA (1990), NUNES E BRITO (1992); VALÉRIO (1993), NUNES (1996).

Las medidas anunciadas pasaban por la colonización interna, la hidráulica agrícola, y la reforestación —de acuerdo con Amaral (1993: 31) la “tríada maravillosa” de los fisiócratas—, medidas estas que Rafael Duque consideraba que podrían tener consecuencias estructurales y progresivas en la división de la propiedad y en la diversificación de cultivos. Las dos primeras tenían como objetivo la corrección de la estructura de la propiedad —muy pequeña al norte del Tajo y de grandes dimensiones al sur—, y la tercera se marcaba el objetivo de diversificar los cultivos como respuesta a las necesidades del país en términos de autosuficiencia en materias primas y productos agrícolas. Súmese, asimismo, el control por parte del capital industrial de las actividades complementarias de la producción agrícola (lagares de aceite, molineras caseras, aceñas, etc.)¹¹.

Ya en 1935, el *Estado Novo* había dado prioridad a la repoblación forestal, contemplada en el título “Reconstituição económica” de la *Lei de Reconstituição Económica* (Ley n.º 1914 del 14 de mayo de 1935), en donde aparece junto a la Hidráulica Agrícola y a la Irrigación, es decir, incluida en las medidas dirigidas al sector agrícola. La reforestación era una inversión pública, una tarea que debía poner en marcha el Estado en las tierras no válidas para la agricultura.

En 1938 el Ministerio de Agricultura presentó la propuesta de ley de repoblación forestal.

2.1. La Ley n.º 1971 del 15 de junio de 1938 (*Lei do Povoamento Florestal*) y el *Plano de Povoamento Florestal* (1938-1968)

La propuesta de ley de repoblación forestal fue sometida a consideración por la *Câmara Corporativa* y la *Assembleia Nacional*. El dictamen de la *Câmara Corporativa*¹² sobre el PPF fue concluido el 27 de marzo de 1938. A continuación, entre el 19 y 22 de abril de 1938, se debatió la generalidad de la citada propuesta de ley. La discusión respecto a las especificidades de la *Lei do Povoamento Florestal* tuvo lugar entre el 26 y el 28 de abril de 1938. Su aprobación dio origen al *Plano de Povoamento Florestal*, publicado por el Ministerio de Agricultura en 1940.

Detengámonos en el área de aplicación de la ley, así como en sus objetivos, en la especie elegida para la reforestación y, por fin, en la financiación

2.1.1. Área de incidencia del PPF

En la propuesta de ley de repoblación forestal, el área geográfica sujeta a reforestación se correspondía con los baldíos al norte del Tajo, reconocidos por

¹¹ V. ROSAS (1991: 776-784).

¹² Órgano creado por la constitución de 1933, tenía funciones consultivas en cuanto a propuestas legislativas, convenios, tratados y otra legislación y documentos fundamentales. Reunía a representantes de los organismos corporativos y a técnicos directamente nombrados por el Gobierno. V. FERREIRA (2009).

el Ministerio de Agricultura como aptos para esa finalidad. Después de reforestados, los baldíos se someterían al Régimen Forestal y pasarían a depender de los servicios forestales (Rego 2001: 55).

La ejecución de la obra debería enmarcarse en los planes de reforestación, planes estos que contemplaban varias etapas, desde la demarcación de los baldíos hasta la realización de encuestas a los municipios y parroquias. Estos planes deberían contener los siguientes aspectos: área destinada al bosque, al pasto, a los viveros y cultivos afines, especies a emplear, infraestructuras diversas, presupuesto (Bases I a VIII).

La *Câmara Corporativa* planteó la cuestión de excluir aquellos baldíos indispensables para la comunidad¹³. La versión final de la ley acabó no contemplando esta propuesta pero salvaguardó el respeto por los usos y costumbres de los pueblos, aunque el baldío tuviese validez forestal y no hubiese sido utilizado para dicho fin.

La incidencia espacial del PPF quedaba así confinada a los baldíos serranos y a las montañas al norte de los distritos de Leiria y Castelo Branco¹⁴, terrenos baldíos situados al norte del Tajo "(...) definitivamente reconocidos (...) como más adecuados para el cultivo forestal que para cualquier otro, serán arborizados (...) " (Base I de la Ley n.º 1971 de 1938). Excluida del Plan quedó la región al sur del río Tajo, para la cual la ley remitía a los "planes complementarios por ejecutar" (Base II de la Ley n.º 1971).

Se debe advertir que en la utilización de los baldíos confluían intereses forestales, agrícolas y de los vecinos, no siempre compatibles. Efectivamente, como ya señalamos, desde la segunda mitad del XIX, los incultos formaron parte del área de actuación estatal en un contexto en que la política forestal buscaba proteger y preservar los suelos, en relación con la corrección torrencial y la regularización climática. No obstante, la resolución del problema de los incultos se arrastró hasta los años 30 del siglo XX, desembocando en la publicación del *Reconhecimento dos Baldios...en 1939*.

En el cuadro 3 se presentan las conclusiones de este trabajo.

Como se puede observar en el cuadro, las conclusiones apuntaban hacia la mayor idoneidad forestal de los baldíos (cerca del 85,2% presentaban una buena aptitud para dicho fin), particularmente los situados en el área espacial ya citada.

¹³ En el Código Administrativo de 1936 los baldíos son clasificados en: indispensables para el común de los vecinos, dispensables para el común de los vecinos y apropiados para cultivar; dispensables para el común de los vecinos e inapropiados para cultivos; arborizados o destinados a arborización. No se define lo que son baldíos susceptibles de reforestar pero en 1940 el nuevo Código Administrativo concede al gobierno el poder de definir un plan de arborización de los mismos, contrariamente a lo establecido en 1936, en que la reforestación se haría de acuerdo con un plan definido por el ministerio de agricultura. Cf. ESTEVÃO (1983: 1162-1164).

¹⁴ Por el Decreto n.º 38 178, de 22 de febrero de 1951, el PPF se amplió a las *Ilhas Adjacentes*. Con la ley n.º 2069, de 24 de abril de 1954, los *Serviços Florestais* extendieron su actuación al sur del Tajo y a los bordes fronterizos del centro y norte del país, aunque solamente sobre los terrenos que sufriesen erosión.

Cuadro 3. Reconocimiento y aprovechamiento de los Baldíos

Unidad: Hectáreas

Distritos	Área total de baldíos (a)	C/ Aprovechamiento Forestal (b)	Tasa (b)/(a)
Viana do Castelo	66163	59225	89,5
Braga	18584	18186	97,9
Porto	16530	16355	98,9
Vila Real	129005	117468	91,1
Bragança	30916	22729	73,5
Aveiro	15416	15042	97,6
Coimbra	48630	45273	93,1
Viscu	74760	69866	93,5
Guarda	31928	25163	78,8
Castelo Branco	15442	15044	97,4
Leiria	21002	14310	68,1
Santarém	14025	3562	25,4
Lisboa	6495	6351	97,8
Setúbal	184	169	91,8
Portalegre	4073	425	10,4
Évora	941	358	38,0
Beja	7157	553	7,7
Faro	6122	2119	34,6
Total	507373	432198	85,2

Fuente: Devy-Vareta (1993: 161).

Según estos resultados, el PPF preveía reforestar un área de 420 mil hectáreas¹⁵ de baldíos (Ministerio de Agricultura 1940: 15). El fomento de las infraestructuras acompañaba a la reforestación, estando prevista igualmente la construcción de 940 casetas forestales, de 2.415 km de caminos y una red telefónica de 5.800 km.

Del aprovechamiento agrícola de los baldíos trataría la JCI, cuyo *Plano Geral de Aproveitamento dos Baldios Reservados* fue aprobado en 1941, posterior, por lo tanto, al PPF. Con este último, la JCI pretendía crear pequeñas propiedades en la zona de los baldíos, al considerar esta, la mejor forma de aumentar la producción agrícola (Estêvão 1983: 1174, 1230).

Por lo que respecta a los vecinos, la cuestión había sido abordada en la discusión de la ley de repoblación forestal tanto en la *Câmara Corporativa* como

¹⁵ Tras excluir el área destinada a pastos, la superficie destinada a la JCI además del área destinada a la formación de bosques y flora espontánea. Subráyese que el objetivo del PPF era también el concluir la reforestación de las dunas, tarea aún inconclusa a mediados de la década de 1930.

en la *Assembleia Nacional*, sugiriendo el primer órgano la necesidad de mantener excluidas del Plan las áreas baldías necesarias desde el punto de vista comunitario y de escuchar a los vecinos respecto a la delimitación del área baldía a reforestar. Estas cuestiones se retomaron en la *Assembleia Nacional*. El debate en esta última se centró en la necesidad de realizar estudios más rigurosos sobre la aptitud del suelo. O sea, utilización del suelo y consenso con los vecinos, eran consideradas cuestiones a abordar en la ejecución del Plan.

Empero, aparece aquí el perfil más autoritario del *Estado Novo*: la consideración de la voluntad de los vecinos, de estudios más serios, colisionaba con la apremiante necesidad de industrialización del país. Con respecto a esta cuestión, se afirmaba lo siguiente en una publicación del *Estado Novo*:

“Teníamos el problema de las sierras. Era muy grave, porque la irresponsabilidad de los vecinos — que iban a buscar combustible allí donde los arbustos ofreciesen un poco de leña para el fuego, o hojas y ramas para los establos y las tierras — todo quedaba rapado casi a navaja. La uz apenas tenía tiempo para nacer. Si el trabajo de revestimiento se hubiese realizado como hasta 1935, serían necesarios 400 años para revestir las sierras de la mitad de Portugal que va del Tajo a S. Gregório”.

Serviço Nacional de Informação [SNI] (1942: 15).

En un escenario de régimen dictatorial como el que se daba, la obra sería ejecutada independientemente de la voluntad vecinal¹⁶, tanto más si a estas se le imputaba la responsabilidad del mal estado y abandono de los baldíos. El esquema era coercitivo y centralizado, dando cuerpo a una obra que, aunque a largo plazo —y por eso mismo— debería tener inicio inmediato.

2.1.2. *Objetivos del PPF*

Entre los objetivos del PPF, aunque en el informe del mismo se subrayasen los objetivos físico-geográficos, se incluían también los propósitos socioeconómicos de la reforestación.

Las metas económicas se relacionaban con el suministro de madera de calidad para exportación (aspecto este destacado como la segunda finalidad del PPF por la *Câmara Corporativa*) y suministro de combustible a la industria. Se hacía referencia también a las actividades industriales relacionadas directamente con la transformación de productos forestales. Se presentaban, de igual modo, otros objetivos ligados a la función natural de los bosques en la modificación del régimen pluviométrico, en la fijación de tierras móviles y en la corrección torrencial. Se apuntaban también como fines, la defensa nacional, la creación de nuevos puestos de trabajo, la mejora de los pastos en las zonas con industria lanera, el desarrollo turístico y los beneficios para el clima y la salud pública (Ministerio de Agricultura 1940: 21-4; 155-9).

¹⁶ Respecto a la oposición vecinal y formas de lucha adoptadas, ver FREIRE, FONSECA y GODINHO (1998). En DEVY-VARETA (1993) se presenta una lectura a escala local de la aplicación del PPF.

La *Câmara Corporativa* reforzó la jerarquía establecida por el Gobierno con respecto a los objetivos del PPF, confirmando la voluntad de este último de iniciar el desarrollo industrial y comercial, es decir, el proyecto forestal servía, básicamente, a los intereses industrialistas (Estêvão 1983: 1193).

Se debe puntualizar que aunque no estaba prevista inicialmente, la corrección torrencial, se acabó introduciendo en la versión final de la ley, a propuesta de la *Câmara Corporativa* y de la *Assembleia Nacional*.

Abrimos aquí un pequeño paréntesis, para referirnos al “problema forestal” europeo¹⁷ y sus contornos en el primer tercio del siglo XX con el fin de señalar que la política forestal del *Estado Novo* estaba en consonancia con lo que ocurría a nivel europeo, donde el monte en la medida en que era un recurso renovable, pero agotable, suponía una preocupación generalizada. Había conciencia de que, a lo largo de los tiempos, el bosque había sido destruido ante el avance de la agricultura, por causas naturales, por los incendios y por su mala gestión. Asimismo la I Guerra Mundial había agudizado los problemas forestales y de falta de madera, situándose la escasez de esta materia prima — en cuanto garante de la autosuficiencia nacional— como una preocupación frente a un eventual nuevo conflicto. Como soluciones para garantizar el suministro de madera se proponían tres posibilidades. Por un lado importar madera de países en que la balanza comercial era positiva respecto de este bien y/o cuyo bosque permanecía inexplorado (como por ejemplo los bosques tropicales). Por otro, fomentar la reforestación en el territorio nacional, por acción de la iniciativa privada y/o estatal. La tercera opción estaría constituida por la combinación de las dos soluciones anteriores.

Según una publicación del *Estado Novo* (SIN 1942: 31-33), en 1932 y en el contexto europeo, Portugal ocupaba el séptimo lugar en cuanto a la tasa de arborización, teniendo por delante a países como Finlandia, Suecia o Austria. La ejecución plena del PPF garantizaría a Portugal un lugar más puntero. Por otro lado, a nivel internacional, se reforzaba el hecho de que la tarea repobladora era ejecutada por el Estado y no por la iniciativa privada: el Estado portugués se encontraba mal posicionado como propietario forestal a nivel europeo y además se situaba en la cima entre aquellos en que el mayor porcentaje de superficie forestal estaba en manos privadas. Luxemburgo era el país con mayores similitudes con Portugal en esta cuestión y aun así le correspondía a la iniciativa privada tan solo un 63,1% del área forestal. Este distanciamiento se veía como perjudicial para el “problema forestal” portugués: la iniciativa privada tampoco cuidaba de su parte de bosque, estando este más a merced de incendios u otro tipo de ataques; los técnicos forestales del Estado ofrecían garantías de una mejor gestión del mismo (SNI 1942: 51-53).

Correspondería al Estado la ejecución de la obra, y la repoblación forestal se enmarcaría, asimismo, en la reconstitución económica del país, bien fuera por los resultados de la empresa en sí, bien por los beneficios indirectos, estos últi-

¹⁷ V. DIETRICH (1928: 140-158)

mos de carácter ecológico y esencialmente satisfechos por la reforestación dunar (Ministerio de Agricultura 1940: 11-12).

Por el contrario, en la reforestación serrana, los objetivos económicos prevalecen respecto a los ecológicos (Ministerio de Agricultura (1940: 17-24)). Se trataba de una “empresa industrial”, una inversión de “carácter reproductivo” (Ministerio de Agricultura 1940: 11,24), en que la masa forestal creada serviría para responder a la demanda de materia prima por parte de la industria existente y de la industria por crear, evitando así el recurso a la importación de madera en bruto. Uno de los potenciales clientes de madera sería la futura industria papele- ra. Además se barajaban otras circunstancias, igualmente de carácter económico, como el suministro de combustible para energía, el desarrollo de la actividad turística o incluso el aumento del empleo, concretamente a través del aprovechamiento de la mano de obra local para llevar a cabo la tarea repobladora.

Los objetivos económicos obedecían al modelo de crecimiento defendido por el *Estado Novo*, modelo este que buscaba garantizar la autarquía económica y defendía el nacionalismo económico, a través del aprovechamiento de las materias primas nacionales y de la garantía de suministro de las mismas a la industria que se buscaba fomentar con la idea de sustituir importaciones. Paralelamente, la floresta y sus productos también serían de utilidad a la hora de exportar, contribuyendo así al aumento de los ingresos por exportación y al equilibrio de la balanza comercial.

2.1.3. *La elección de la especie forestal*

La especie forestal elegida tiene que ver con los objetivos marcados en el Plan. Para fundamentar esta elección el Estado estableció dos requisitos: por un lado, una especie que se adaptase bien al suelo y al clima; por otro, que otorgase mayor utilidad al criterio económico (Ministerio de Agricultura 1940: 19). La decisión recayó en el pino marítimo (*Pinus Pinaster Ait.*)¹⁸, respetando la elección criterios tanto geofísicos como económicos. Tampoco se habría ignorado la experiencia acumulada en la utilización de esta especie en el pinar de Leiria y en la reforestación de las dunas y sierras.

Esta especie, además de proporcionar madera para exportación, permitía la obtención de resina, siendo también una importante fuente de combustible y de material de construcción. Podía ser igualmente aprovechada para la producción de pasta de papel (en la cual Portugal era deficitario) cuando se asociase al eucalipto, y para la industria del mueble (Ministerio de Agricultura 1940: 19, 145-6).

Se escribe asimismo en el PPF:

“La idea de ser autosuficientes con maderas que sirvan para preparar y fabricar madera, presupone las siguientes condiciones:

¹⁸ Respecto a la silvicultura del pino y en particular a la producción de leña en diferentes regiones de Portugal v. OLIVEIRA, PEREIRA y CORREIA (2000).

- a) La adaptación al terreno y al clima de las especies leñosas más adecuadas, tales como el abeto, la *picea excelsa*, diversos *pinus* y varias frondosas;
- b) La existencia de un adecuado equipamiento fabril, de una organización protectora de nuevas industrias y del desarrollo de las instaladas (...)"

Ministerio de Agricultura (1940: 20).

También la elección de la especie a utilizar en la reforestación de los baldíos fue una cuestión abordada por la *Assembleia Nacional* y la *Câmara Corporativa* (*Assembleia Nacional* 1938a; 1938b). Se aconsejaba prudencia y estudios más cuidadosos.

Considerando que los aspectos económicos encabezaban los objetivos del PPF y en particular la necesidad de garantizar el suministro de madera a la industria papelera, ¿tendría sentido la elección de dicha especie?

Obsérvese en el cuadro 4 la composición y evolución de la masa forestal portuguesa en el primer tercio del siglo XX.

Cuadro 4. Composición de la superficie forestal: principales especies forestales

Unidad: Miles de hectáreas.

Especies	1902		1934	
	Área	%	Área	%
Pino*	430	22	1139	45,2
Alcornoque	366	18,7	741	29,4
Encina	417	21,3	380	15,1
Otras**	744	38	260	10,3
Total	1957	100	2520	100

Nota: (*) *Pinus pinaster* Ait. e *Pinus pinea* L., teniendo en cuenta que este último nunca ocupó más del 10% da área ocupada por el pino.

(**) Castañares, Robledales, Eucaliptales y bosques diversos.

Fuente: Estadísticas Agrícolas (1968). INE.

Según el cuadro anterior, en 1902 el pino era la especie más representativa en el bosque portugués (22%), seguido por la encina (21,3%) y el alcornoque (18,7%). Llegados a mediados de los años 30 del siglo XX, el pino representaba ya el 45,2% del bosque portugués¹⁹. Es decir, sin una intervención estatal y siguiendo una lógica meramente productiva, la iniciativa privada —como ya ad-

¹⁹ DEVY-VARETA (1993: 112) considera exagerada la variación del área ocupada por esta categoría, en la medida en que tan solo puede corresponder a criterios más rigurosos en la clasificación de especies, resultando en un aumento del área ocupada por el pino y en una disminución del área ocupada por otras especies.

vertimos, propietarios de más del 90% del bosque luso—, se había decantado por esta especie por motivos económicos.

Discútase, si cabe, la utilización de madera de pino para la fabricación de pasta para papel²⁰. Ya en los años 30 subyacía una creciente preocupación respecto a cómo articular la relación entre el subsector “papelero” y el bosque. Por ejemplo, Almeida (1937) escribía a propósito de la industria de pasta de papel:

“Esta fabricación se basa en la reforestación y nosotros disponemos en el Continente de abundantes pinares y eucaliptales que en este trabajo encuentran la mayor valoración. Estimo conveniente que se multipliquen fábricas del estilo de Caima²¹ y que al menos se establezca una en el Ribatejo para utilizar los vastos eucaliptales allí creados. Sería deseable que se pudiesen instalar para la utilización del pino y producir papel de periódico que necesitamos y el papel Kraft que tanto necesitamos para envases”

Mendes de Almeida (1937)

Asimismo en 1935, en un artículo de la revista editada por la *Associação Industrial Portuguesa*, se destacaba la importancia del eucalipto en la producción de pasta. Afirmaba su autor que, ante las óptimas condiciones del país, no veía “(...) desgraciadamente que la industria de pasta de papel se haya desarrollado como sería natural que lo hiciese” (Leitão 1935).

En 1942, en la época del *Condicionamento Industrial*, se había concedido un permiso para la instalación de una fábrica de pasta para papel, la *Companhia Portuguesa de Celulose S.A.R.L. (CPC)* destinada a la producción de pasta mecánica y química, utilizando la madera nacional, sobre todo pino. Este proyecto resultó de la conjunción de otros dos de finales de los años 30, cuyo objetivo era el de producir pasta para papel siguiendo el método químico de la soda, para obtener papel kraft (Branco 2010).

O sea, la decisión de la elección de la especie ya estaba condicionada por el conocimiento de la existencia de este proyecto. Como ya dijimos, en el PPF se señalaba la dependencia externa de la economía nacional con respecto a la pasta para papel, al papel y al cartón y se buscaba compensar estas importaciones recurriendo a la producción interna, utilizando como materia prima las especies más adecuadas. Esta circunstancia también constó en el dictamen de la *Câmara Corporativa*, concerniente al PPF, en donde el pino marítimo era señalado como potencial suministrador de materia prima para la producción de pasta de papel (AN 1938b).

La abundancia de la especie la hacía, además, viable en términos productivos. No obstante, se evidenciaban algunos condicionantes respecto a la calidad, como por ejemplo, las proporciones de resina, los nudos frecuentes y anillos de crecimiento con espesuras variables. La solución del primer problema, relativo

²⁰ Sobre los métodos de producción de pasta en Portugal cf. ALVES (2000) y ALVES (2001).

²¹ Hasta la década de 1950, existía en Portugal, una única fábrica de pasta de papel, Caima Timber & Wood Pulp Company, perteneciente por entero a capital extranjero. Esta compañía se estableció en Portugal a finales del XIX y su producción era destinada casi en su totalidad al exterior.

a la proporción de resina, era esencialmente técnica y de la competencia de las celulosas, siendo preferible la utilización de tratamientos alcalinos, recurriendo al método del sulfato, a partir del cual se obtenía la pasta de tipo Kraft²². Los otros dos problemas citados eran asunto de los propietarios forestales, una vez que su resolución dependía de la mejora de las técnicas de cultivo, no siempre posible de concretar en una estructura propietaria dominada por el minifundio²³ y en donde la innovación tan solo era introducida cuando las compensaciones monetarias eran suficientemente elevadas.

Con todo, incluso en relación a las cantidades se planteaban algunas cuestiones. Atendiendo al estado de la tecnología en el período en estudio, para producir una tonelada de pasta a partir de madera de origen frondosa, eran necesarios cerca de 4,2 a 4,8 m³ de madera; y para producir la misma tonelada de papel, pero con maderas de origen resinoso, esta cantidad se situaba entre 6 y 6,5 m³ de madera. Además, las economías de escala exigidas por la industria de la pasta hacían fundamental la producción de grandes cantidades de pasta, tras un muy elevado consumo de material leñoso. Ahora bien, lo que se observaba en el bosque portugués era, por un lado, una pulverización de la oferta, como resultado del predominio del minifundio en la propiedad forestal, con un impacto negativo en cuanto a la obtención de madera de idénticas características y en cantidades suficientes; por otro, la utilización de la madera de pino en la producción de pasta competía con otros usos, ejemplos de ello eran, la extracción de resina y los aserraderos. Todo dependía de los precios ofertados en el mercado de comercialización de la madera, sabiendo que el precio de la materia prima era también estratégico en la viabilidad y capacidad de competencia de la industria.

El desarrollo de nuevas soluciones para la producción de pasta, particularmente con las innovaciones provenientes de la utilización de otros reactivos químicos en el proceso de producción de pasta, permitió ampliar la selección de especies forestales. Si inicialmente fueron las maderas resinosas las preferidas, de forma progresiva las frondosas fueron siendo absorbidas por el mercado. A pesar de ello, el uso de maderas resinosas en la producción de pasta mecánica evidenciaba la superioridad de esta tanto en dureza como en color. También la producción de pasta de base química y mixta, aunque contemplase la incorporación de casi todas las especies forestales, se veía igualmente condicionada por la proporción de resina.

A pesar de ello, los avances citados permitieron que la cuestión estratégica relativa a las características de la madera se sustituyese por los problemas ligados a la abundancia y precio de la materia prima, convirtiéndose estos en los determinantes estratégicos para la elección de las celulosas. La satisfacción de estas dos exigencias pasaba por la presencia elevada en la masa forestal de especies con elevados niveles de rendimiento por unidad de superficie, fácilmente regenerables y poco exigentes en cuanto a su cuidado.

²² De una forma rápida, la pasta para papel se puede obtener a través de procesos mecánicos, químicos y mixtos.

²³ Cf. COELHO (2003).

El uso de madera de pino estaba, por tanto, condicionado por la cantidad y por la calidad de la madera. Las cantidades estarían aseguradas gracias a la considerable extensión del área ocupada por esta especie a consecuencia del PPF, el Estado haciendo gala de su pragmatismo y perfil autoritario, garantizaría dicha tarea. En lo que respecta a la calidad de la madera, surgía la cuestión tecnológica, no siempre del todo favorable a las especies resinosas y particularmente en el caso portugués donde este tipo de madera presentaba elevadas proporciones de resina. Retomaremos esta cuestión en la parte relativa a la ejecución del PPF.

2.1.4. Financiación de la obra de reforestación

El período de tiempo necesario para la ejecución de la Ley de Repoblación Forestal se fijó en treinta años. Se esperaba que al finalizar dicho período algunos árboles estuviesen preparados para su rentabilización económica.

Se preveía que los gastos provenientes de la reforestación²⁴ se pudiesen costear antes de finalizar el año 1949, con las asignaciones dispuestas en el presupuesto ordinario del Ministerio de Agricultura y con los recursos disponibles a través de la *Lei de Reconstituição Económica*. Asimismo, se extendían líneas de crédito a particulares en la *Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência*. El rendimiento neto sería distribuido entre el Estado y los cuerpos administrativos, en proporción a los gastos contraídos por cada uno de ellos.

La *Lei de Reconstituição Económica* autorizó al Gobierno a gastar con obras de reconstitución económica y defensa nacional una cantidad de 6.500 mil contos²⁵. En el artículo 1.º de esta ley se enuncian las obras susceptibles de ser finalizadas con esta asignación. Entre ellas está la Repoblación Forestal.

En armonía con esta asignación, el Plan presentaba una división en seis períodos quinquenales, correspondiendo más de dos quinquenios a la aplicación de la *Lei de Reconstituição Económica*. Los restantes años de ejecución del Plan serían financiados por el presupuesto ordinario del Ministerio de Economía además de por el presupuesto extraordinario del mismo. Los gastos previstos en el PPF para los treinta años de su realización alcanzaban los 747,4 mil contos (a precios de 1938) (Ministerio de Agricultura 1940: 3; 137)²⁶.

En resumen: el PPF preveía la reforestación de un área baldía de 420 mil hectáreas en un período de 30 años (entre 1938 y 1968), con los ritmos de reforestación distribuidos entre 6 quinquenios, incluyendo además la construcción de 940 casetas forestales, 2.415 km de caminos y la instalación de una red telefónica de 5.800 km (Ministerio de Agricultura 1940: 15).

²⁴ V. Lei do Povoamento Florestal, bases IX, X, XI, XII, XIV y XV.

²⁵ NT. Antigua unidad de medida ficticia, 1 conto correspondía a 1.000 escudos. Antes de su extinción en 2002, se fijó la equivalencia del escudo respecto al euro, en 1 €200,482 \$. La cantidad citada en el texto serían 32.421.863 € actuales.

²⁶ En 1940, el Ministerio de Agricultura se integró, junto con el Ministerio de Comercio e Industria en un único ministerio: el Ministerio de Economía.

3. EJECUCIÓN DEL *PLANO DO POVOAMENTO FLORESTAL*

El cuadro 5 refleja los ritmos de ejecución del Plan de Repoblación Forestal respecto a lo previsto.

Cuadro 5. Ejecución del PPF: Reforestación de las sierras

Unidad: Hectáreas

Periodos		Proyectado (a)	Realizado (b)	(a)/(b) %	(a) - (b)
Antes de 1938			(20.973) (*)		
1.º	1939-1943	20.000	14.964	74,82	5.036
2.º	1944-1948	36.000	19.095	53,04	16.905
3.º	1949-1953	58.000	38.338	66,10	19.662
4.º	1954-1958	79.000	67.137	84,98	11.863
5.º	1959-1963	100.000	73.972	73,97	26.028
6.º	1964-1968	127.000	55.474	43,68	71.526
TOTAL		420.000	268.980 (**)	64,04	151.020

Notas: (*) Señalar que los servicios forestales ya habían reforestado dunas y sierras antes del inicio del Plan y que esta tarea se concluyó estando vigente el Plan. (**) Según Mendes (2007: 94), la ejecución del PPF se prolongó hasta 1972 y alcanzó las 318 mil hectáreas, es decir, este Plan tuvo una tasa de concreción del 76%.

Fuente: Anuario Estadístico. INE.

Para explicar las diferencias entre lo proyectado y lo concretado acudimos al contenido de los *Planos de Fomento Económico*. Terminado el período de aplicación de la *Lei de Reconstituição Económica*, los fondos asignados para la ejecución del PPF provinieron de la aplicación de aquellos últimos. En este sentido, es necesario analizar los argumentos contenidos en los *Planos de Fomento* respecto a las tareas de reforestación en la medida en que reflejan los objetivos económicos que en distintos momentos se marcaba el *Estado Novo*.

Los tres primeros quinquenios de ejecución del Plan fueron financiados por fondos de la *Lei de Reconstituição Económica*, con una cantidad de 264,6 mil contos (Dias 2005: 92), la correspondiente al 19,1% del total de los gastos realizados con el Fomento Agrícola, ocupando el PPF el segundo lugar más importante en esta partida, después de la Hidráulica Agrícola, otro de los proyectos de la Política Agraria.

Atendiendo a la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, los desvíos observados en el cuadro 5 en el primer quinquenio no resultan significativos y pueden ser explicados por razones de orden económico-financiero, particularmente por el aumento del precio de los materiales y de la mano de obra, incom-

patibles con las restricciones financieras estatales entonces existentes (Gomes, Barros e Caldas 1945: 106).

Los industrialistas se hicieron notar durante el conflicto, circunstancia a la cual no fue ajena la remodelación administrativa de 1940, centrada en un “mega-ministerio”, el *Ministério da Economia, os assuntos agrícolas e industriais*, siendo nombrado para tratar estos últimos el “padre de la industrialización portuguesa”, el ingeniero Ferreira Dias²⁷ (Rosas 1990: 206).

Se afirmaba, entonces, de forma definitiva, un modelo de crecimiento económico basado en el fomento de la actividad industrial, particularmente las industrias de base²⁸, destinadas a la sustitución de importaciones y a estimular las exportaciones. Las características de este modelo son definidas por Moura (1973: 32) del siguiente modo: “la iniciativa privada llevaría a cabo la industrialización; al Estado le correspondería la tarea de crear un ambiente favorable a la misma. En lo que respecta al Estado, se deja ver un fuerte cariz intervencionista, le correspondería la creación de infraestructuras y la construcción del encuadramiento legal necesario para la protección de la industria respecto a la competencia interna y externa, así como garantizar costes de mano de obra y materias primas bajos. Respecto a estas últimas, el sector agrícola y forestal jugará un papel subsidiario frente a la industria” (MAFA 1983: 7).

La obra de Ferreira Dias, *Linha de Rumo*, se revela como una de las más representativas de este pensamiento modernizador. En esta obra se detalla además el papel que le corresponde al sector agrícola en el proceso de industrialización. Ferreira Dias afirmaba que el sector agrícola no estaba funcionando, proponía una “reforma agraria” para que, de este modo, se pudiese responder a las demandas de la industria. Una de las reformas planteadas era la de entregar al bosque “(...) las tierras pobres o montañosas que tenazmente labramos (...)” (Dias 1946: 167). En el proyecto industrial el bosque detentaba una gran importancia. Afirmaba Ferreira Dias (1946: 153): “Quien sepa que en Portugal hay cerca de 3 millones de hectáreas de bosque, de los cuales el 40% son pinares, y compruebe la importación que se hace de papeles y pasta de papel se encontrará con un desequilibrio difícil de explicar”.

En este sentido, la permanencia de las divergencias entre lo proyectado y lo realizado en el 2.º y 3.º quinquenio parece paradójico ante una producción legislativa estatal que daba soporte a la industrialización²⁹, así como ante la aprobación en 1942 del proyecto relativo a la construcción de una fábrica de papel en Portugal.

En el dictamen de la *Câmara Corporativa* sobre la *Lei do Fomento e Reorganização Industrial*, respecto a las celulosas, escrito por Ezequiel de Campos

²⁷ La llegada al gobierno de Ferreira Dias (1940-44) para ocupar la subsecretaría de Estado de Industria, demuestra la fuerza de la nueva y verdadera política industrial que el *Estado Novo* estaba implementando. Más tarde sería nombrado para la cartera de Economía (1958-1962).

²⁸ Era el caso de las metalúrgicas, productos metálicos, metalmecánicas, material eléctrico y de transporte, celulosas, químicas y petroleras.

²⁹ Ley n.º 2002, de 1944 (*Lei da Electrificação Nacional*) y Ley n.º 2005, de 14 de marzo de 1945 (*Lei do Fomento e Reorganização Industrial*).

en 1944, se hizo hincapié en la coordinación del permiso concedido en 1942 con la disponibilidad de madera, haciéndose necesario clasificar las especies forestales existentes y las que se debían propagar e introducir, para asegurar el abastecimiento sostenido de la industria de pasta. Se sugería, asimismo, profundizar los estudios sobre la aptitud de los suelos, no solo de los baldíos, sino también de los terrenos particulares, así como de las especies que mejor se adecuaban a los mismos (Campos 1998; 275-89).

Terminado el período de vigencia de la *Lei de Reconstituição Económica*, en 1950, los gastos del PPF pasaron a ser contemplados en los *Planos de Fomento*, coincidiendo esta modificación con un período de mayor intensidad en la reforestación, particularmente en el 4.º y 5.º quinquenio, con tasas superiores al 70% en términos de concreción.

En el *I Plano de Fomento* (1953-1958) aún se reflejan las preocupaciones de Rafael Duque concernientes a la reforma del sector primario, a través de la promoción de obras como la Hidráulica Agrícola, la Repoblación Forestal y la Colonización Interna. Se destinó una partida de 400 mil contos a reforestar 70 mil hectáreas. Esta asignación suponía el segundo fondo más importante destinado a inversiones agrícolas (cerca del 31%), sería este el período en que más se arborizó.

Aquí se reconoce que “Portugal es un país esencialmente forestal” (ministerios de economía y ultramar 1953: 18), y se ensalzan los beneficios de la articulación entre bosque, industria y comercio externo.

Reforzando este apoyo incondicional al bosque, se evocaba, asimismo, la dilapidación del patrimonio forestal ocurrida durante la Segunda Guerra Mundial (Rosas 1990: 112-3). El dictamen subsidiario de la *Secção de Produtos Florestais* de la *Câmara Corporativa* al *I Plano de Fomento* refleja esa dilapidación, y ofrece algunas explicaciones, las “prácticas, como la resinación, la poda, la “saca del corcho” y los cortes rasos o recortes (que amenazaban) la integridad de las repoblaciones, a favor de una explotación codiciosa y desmedida” (*Ministérios da Economia e do Ultramar* 1953: 204).

Como solución al problema, habría que continuar con la ejecución del PPF, al cual se añadía ahora un paquete de medidas para la defensa del arbolado y repoblación de los terrenos adecuados, tanto de los cuerpos administrativos como de particulares (*Ministérios da Economia e do Ultramar* 1953: 18). Se trataba de una novedad, el fomento de la reforestación en los terrenos particulares.

A comienzos de los sesenta la posición institucional en relación al PPF era aún de optimismo y la responsabilidad del atraso en la ejecución de los trabajos de reforestación se atribuía a la oposición de las poblaciones montañosas (Mendonça 1961: 82 y 134).

La *Companhia Portuguesa de Celulose* (CPC) entró en funcionamiento en 1953 con una capacidad de producción del orden de 30 mil toneladas por año de pasta para papel³⁰ Su equipamiento provino de los EEUU, que producía ya

³⁰ Sobre la industria de pasta en Portugal y su relación con el bosque portugués v. BRANCO (2010).

con éxito pasta de papel a partir de resinosas. La producción de pasta mecánica con base en la madera de pino se inició en 1957. Fue también en esa fecha cuando la CPC dio inicio a la producción de pasta química a base de eucalipto, como resultado del desarrollo de una innovación explorada en los laboratorios de esta compañía. El éxito de la pasta producida a base de eucalipto permitió que esta compañía compitiera en el mercado internacional con gran éxito, frente a las dificultades que generaba la colocación en el mercado internacional de la pasta derivada de la madera de *Pinus Pinaster*, materia prima considerada de inferior calidad respecto a la madera resinosa de los países escandinavos.

Con el *II Plano de Fomento* (1959-64) se produce un gran giro en la política forestal: el fomento de la reforestación en la propiedad particular, por iniciativa privada, pero con apoyo estatal. Siempre defendiendo la reforestación, el II Plan hace referencia a las grandes extensiones del sur (casi un millón de hectáreas) que deberían restarse al cultivo cerealífero y ser ocupadas con masa forestal, combatiendo la erosión. Esta idea también es expresada en los dictámenes de la *Câmara Corporativa* respecto al *II Plano de Fomento*, en donde se apunta que la repoblación forestal era la "única forma de valorar nuestros terrenos montañosos (...). Son conocidas sus ventajas: en la influencia ejercida sobre el suelo, clima y en el peso relativo asumido por los productos forestales en nuestras exportaciones" (*Assembleia Nacional* 1959: 47).

El bosque seguía formando parte de las prioridades gubernamentales, no solamente por responder a las necesidades de industrialización, sino también, aspecto este muy enfatizado, por solucionar la problemática de la erosión tras años de cultivos cerealíferos en terrenos no aptos. De este modo, los intereses de la industria y de la agricultura apoyaban al unísono el fomento forestal.

Se puede considerar que este momento consustancia una triple novedad en materia de política forestal: reforestación de la propiedad privada, apoyada por intereses agrícolas e industriales; expansión del eucalipto. Efectivamente, como resultado de una innovación incremental (Alves 2000), la industria de la pasta para papel mostraba crecientes necesidades de materia prima, no procedente del pino sino del eucalipto, cuya área se consideraba insuficiente para responder a las necesidades productivas (*Assembleia Nacional* 1959: 63).

Pero, ¿en qué medida respondía la política forestal a los intereses agrícolas? Desde 1929, con la *Campanha do Trigo*, la política concerniente a este cereal se asentó en el fomento de la expansión de su cultivo (Baptista 1984: 764-5). Este enfoque había llevado a muchos agricultores a producir trigo en condiciones técnicas y económicas altamente desfavorables lo que, a corto y medio plazo, condujo a quiebras inevitables de productividad y al agotamiento de los suelos (Baptista 1984: 668). Ante esta situación de crisis, el gobierno promovió medidas destinadas a dar una alternativa de supervivencia a las explotaciones con mayores problemas, medidas estas que se basaron esencialmente en la repoblación forestal de las propiedades (Baptista 1984: 729). Esta opción se explicita en el *II Plano de Fomento*, cuando se defiende la usurpación de tierras al cultivo de cereal para ser ocupadas por masa forestal, y se señala, asimismo, que, a largo plazo, las ganancias productivas de la explotación forestal compensarían

ampliamente las pérdidas inherentes a este cambio de cultivo (*Presidência do Conselho* 1958: 26).

Llegados al sexto y último quinquenio de ejecución del PPF, en el período entre 1964 y 1968, faltaban por arborizar 59,9 mil hectáreas, acumuladas de períodos anteriores (ver cuadro 5), a ello se añadían 127 mil hectáreas por repoblar en el intervalo entre 1964 y 1968, suponiendo un total de 187 mil hectáreas.

El *Plano Intercalar de Fomento* (1965-67) representó para la ejecución del PPF un monto de 370 mil contos (*Presidência do Conselho* 1964: 243). A partir de 1964, la prudencia pasa a ser la nota dominante en relación a la reforestación de los baldíos, esto, sin olvidar las constricciones de tipo económico y financiero que explican, conjuntamente con el inicio de la Guerra Colonial en 1961, la progresiva relajación de la campaña de reforestación.

En la segunda mitad de la década de 1960 se aprueba un nuevo régimen cerealífero para el período 1966-1970³¹, en el cual la relación entre las grandes propiedades del sur del país y el bosque se hace evidente. En este nuevo régimen, el apoyo financiero solamente se daría si los empresarios iniciasen un proceso de reorganización de sus explotaciones, proceso que pasaba, en esencia, por la elección de los cultivos más adecuados a las características del suelo y a las necesidades del mercado, y en este sentido, la reforestación se consideraba la solución más pertinente. Como apunta Baptista (1984: 730), la alternativa forestal supuso la puerta de salida para la crisis vivida por las grandes propiedades ligadas a la producción triguera, que no habían podido modernizar sus explotaciones.

El *Plano Intercalar de Fomento*, refuerza esta relación al defender la repoblación forestal de los terrenos menos aptos agrícolaemente, asumiendo especial importancia la reconversión de las áreas sometidas a cultivos de secano en suelos con aptitud predominantemente forestal (*Presidência do Conselho* 1964: 231). No se hace referencia alguna a los problemas relacionados con el abastecimiento de madera a la industria de la pasta, afirmándose incluso que las solicitudes de instalación de fábricas de pasta para papel habían aumentado, debido al desarrollo forestal (*Presidência do Conselho* 1964: 325). Se elogiaba la creación del *Fundo de Fomento Floresta*³² (*Presidência do Conselho* 1964: 243), una nueva medida de política forestal en apoyo a la reforestación de la propiedad privada.

En el dictamen sobre agricultura del *Plano Intercalar de Fomento*, se exalta el PPF, calificándolo como uno de los mayores emprendimientos nacionales. No obstante, el dictamen hace una advertencia sobre "(...) la necesidad de explicar mejor las ventajas de la arborización —en tanto obra de interés general— a los pueblos más reacios a la hora de aceptar sus beneficios, a ello podrán ayudar los trabajos de mejora silvo-pastoriles" (*Presidência do Conselho* 1964).

En el *III Plano de Fomento* (1968-73), y en lo que atañe al *Empreendimento da Silvicultura* (en concreto, a la partida dedicada a la Repoblación Forestal) los

³¹ Decreto-Ley n.º 46595 de 15 de octubre de 1965

³² Sobre estas medidas v. GOMES & ADRIANO (1988) y DIAS (2005).

fondos asignados fueron de 304 mil contos, manifiestamente insuficientes para terminar la ejecución del PPF. De nuevo en este *Plano de Fomento*, la nota es de prudencia en relación a la cuestión forestal. Los estudios del *Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrário* (SROA), relativos a la utilización del suelo en el continente, concedían que se debía efectuar una transformación de más de dos millones de hectáreas (cifra tomada con reservas) “agrícolas” en forestales, pues era posible modificar las “actuales condiciones de cultivo, mediante el recurso a medios técnicos” adecuados (*Presidência do Conselho* 1968: 547).

A finales de los años 60 las reformas fundamentales del sector agrícola permanecían irrealizadas y, a pesar de algunos de focos de modernización, no fueron suficientes para el aumento sostenible de la producción y de la productividad agrícola (Amaral 1998: 396). De igual modo, la reforestación de los baldíos fue perdiendo su ímpetu inicial: al final del período previsto para la ejecución del PPF, faltaban por reforestar 151 mil hectáreas y el balance final era de 64% de concreción respecto a lo proyectado (cf. Cuadro 5).

4. UN BALANCE DEL PPF

Hasta la llegada del PPF la política forestal estuvo orientada por objetivos conservacionistas, teniendo como prioridad la reforestación de dunas y sierras, la reforestación de estas últimas se cruzó con la necesidad de reforestar los baldíos al norte del Tajo. Considerando la filosofía subyacente a esta tarea, correspondió al Estado llevar a cabo la misma, siempre limitado por los medios financieros para la conclusión de los trabajos.

El PPF supuso un giro en los objetivos de la política forestal, en la medida en que nació, desde un comienzo, supeditado por objetivos económicos, situando al bosque al servicio de la modernización del país. Las semejanzas con el período anterior se circunscribían al nivel del área de actuación y al actor de la reforestación, respectivamente baldíos al norte del Tajo y acción estatal.

Los objetivos económicos del PPF fueron parcialmente cumplidos: el aumento del área del pino no dejó de ser importante para otras actividades, como la serrería, la elaboración de resinas o los aglomerados (Radich y Baptista 2005: 149). Sin embargo, no fueron estas actividades las que estuvieron en la base del crecimiento económico portugués. Comenzando por la industria, la producción de pasta para papel, una de las más pujantes industrias forestales para el crecimiento económico portugués³³, dependió sobre todo del área del eucalipto y no del pino³⁴, frustrándose así una de las más considerables aportaciones de esta última especie al modelo de crecimiento económico defendido.

Fijémonos en la evolución del área inculca mostrada en el cuadro 6:

³³ Portugal inició el crecimiento económico moderno en la segunda mitad del XX. En un sentido *kuznetiano*, este arranque se plasmó, entre otros aspectos, en transformaciones económicas de carácter estructural en todos los sectores de actividad; DIAS (2005: 35-37).

³⁴ Sobre la industria de pasta para papel y el rol del Estado Novo, ver DIAS (2005: 225-477).

Cuadro 6. Uso del suelo en Portugal Continental³⁵

Unidad: % en relación a la superficie continental

Uso del suelo	1939	1968-1978
S. Forestal (1)	27,8	33,4
S. Agrícola (2)	38,1	47,4
S. Agrícola Útil = (1)+(2)	65,8	80,8
Incultos	29,8	14,4

Fuente: Mendes (2002: 101).

La importancia relativa del uso forestal del suelo entre 1939 y 1968-1978 aumentó (cf. Cuadro 6) del 27,8% al 33,4%. Aun así, y siempre predominando el uso agrícola a lo largo de todo el periodo, se observa un aumento de la diferencia entre la superficie agrícola y la forestal, favorable a la primera cuando comparamos 1939 con 1968-78.

El cuadro 6 nos permite constatar, además, la reducción significativa del porcentaje de los incultos en la superficie continental: en 1939, representaba un 30% (superior al uso forestal y muy próximo al agrícola) y en 1968-78 tan solo un 15%. Conlleva esta evolución la más relevante modificación en la utilización del suelo en Portugal, teniendo en cuenta que la "cuestión de los incultos", gran parte baldíos, atravesó casi dos siglos y medio de la historia agraria portuguesa, como causa más importante del atraso agrícola del país.

Con respecto a la composición forestal, considérese el cuadro 7.

Cuadro 7. Composición del bosque portugués

Unidad: % en relación a la superficie forestal

	1939	1968-1978
Resinosas	47,1	43,6
Otras especies forestales	52,9	56,4
S. Forestal	100	100

Fuente: V. cuadro 6.

La estructura en términos de especies forestales fue la que sufrió más modificaciones. Si en 1910 la nota dominante era aun de equilibrio entre resinosas y frondosas, el año 1939 señala ya un profundo cambio en esta composición, esencialmente marcada por el predominio de las resinosas (de acuerdo con el

³⁵ Las cifras aportadas en el cuadro merecen ser tomadas con reservas una vez que resultan de diferentes metodologías de estimación.

cuadro 7, representaba ya un 47% de la superficie forestal). Este resultado se debe a la acción de los propietarios privados, ciertamente movidos por intereses económicos. La elección del pino a finales de la década de 1930 no contradecía el creciente aprovechamiento económico de esta especie forestal. A partir de los años 50, la presencia del eucalipto se incrementó, sirviendo esta especie como materia prima para la producción de pasta para papel. De igual modo, la expansión de su área se debió a la actuación de agentes privados.

Por otro lado, el área ocupada por las resinosas, donde predomina el pino, sufrió una variación de 132 mil hectáreas entre 1939 y 1968-78. Esta cifra, muy inferior a lo efectivamente reforestado por el Estado (en 1968 lo correspondiente a 269 mil hectáreas) revela otra realidad, particularmente cuando se toma en consideración la variación de otras especies forestales, como es el caso del eucalipto. En ausencia del PPF, la superficie forestal habría disminuido, tanto por el avance de la ocupación agrícola del suelo, como por el avance del eucalipto.

5. CONCLUSIÓN

La evolución de la cobertura forestal del suelo desde el inicio del siglo XX hasta mediados no fue desfavorable para el bosque. Correspondió a la iniciativa privada hacerlo, sin incentivo monetario alguno o medidas proteccionistas, contrariamente a lo que sucedía en el área cerealífera. La acción de los *Serviços Florestais* fue parca en resultados, estrictamente ligada a la ejecución de una política forestal que procuraba reforestar dunas y sierras con objetivos ecológicos.

Al finalizar la década de 1930 del siglo XX el Estado asume las tareas de reforestación en el área baldía al norte del Tajo y se termina la reforestación de las dunas. En esta tarea los objetivos económicos se superponen sobre los ecológicos. Se trata de una novedad que liga definitivamente el bosque al crecimiento económico del país. Los objetivos económicos estaban centrados en el equilibrio de la balanza comercial, por la vía del fomento de las exportaciones y la disminución de las importaciones. Por otro lado, la dedicación del pino al proyecto industrial de la pasta para papel convierte al bosque en una herramienta fundamental en la sustitución de importaciones. A su vez, la exportación de madera y la extracción de resina completan los requisitos expuestos con el fomento de las exportaciones.

La aprobación del PPF encontró pocos opositores, por un lado, por la confianza en que su ejecución por el Estado preservaría siempre los intereses de la agricultura respecto al bosque. Por otro, el bosque tan solo afectaba a las pequeñas propiedades del norte, dejando intacta la gran propiedad del sur, siempre, aquellos, con menor poder reivindicativo en términos políticos y fácilmente reprimidos por un régimen autoritario. Por otro, la industria esperaba obtener materia prima abundante y barata, sin recurrir a importaciones.

Los objetivos ecológicos hacían incuestionable el sujeto ejecutor —el Estado— así como la propia pertinencia del proyecto. El PPF ponía fin a la cuestión de los incultos. Al realizar el estudio sobre su aprovechamiento, el bosque apare-

ce como el más importante, terminando con la convicción respecto a la necesidad de un crecimiento extensivo del área agrícola, a través de la ocupación agrícola de los baldíos, como medio para resolver el problema de las subsistencias.

El bosque se inscribía dentro de un modelo económico defendido para el país, servía a la industria y a la agricultura y, además, reforzaba la política autárquica, tanto por la vía del fomento de las exportaciones, como de la sustitución de importaciones. Portugal se revelaba como un país esencialmente forestal y el pino como el trigo de la segunda mitad del XX.

En la década de 1960, la agricultura evidenciaba problemas de atraso graves a lo cual se añadía la acentuada erosión de los suelos al sur del Tajo. La industria de la pasta no necesitaba pinos, sino eucaliptos. Una vez más el bosque se muestra como la “panacea” para todos los problemas. Sin embargo, la política forestal dejó de estar centrada en el PPF y se volcó en incentivar la repoblación en las propiedades privadas.

Se abría un nuevo capítulo en la política forestal portuguesa, con nuevos instrumentos y objetivos —fomentar la reforestación en el área privada—, que se prolongará hasta nuestros días.

ABREVIATURAS

DGSFA	Direcção Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas.
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação).
INE	Instituto Nacional de Estatística.
JCI	Junta de Colonização Interna.
MAFA	Ministério da Agricultura, Florestas e Alimentação.
PPF	Plano de Povoamento Florestal.
s.d.	Sem data.(sin fecha)
SNI	Serviço Nacional de Informação.
SROA	Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrário.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV (1987): *O Estado Novo - das Origens ao Fim da Autarcia (1926-1959)*, Volume II, Lisboa, Editorial Fragmentos.
- AAVV (1989): *Salazar e o Salazarismo*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- ALMEIDA, António Mendes de (1904): *Valorização dos Terrenos Incultos*, Lisboa.
- ALMEIDA, António Mendes de (1928): “Portugal Florestal”, *Boletim do Ministério da Agricultura*, 8 a 12 (Ano X), pp. 3-17.
- ALMEIDA, António Mendes de (1929): “Portugal. A sua Riqueza Silvícola” em *Exposição Portuguesa em Sevilha*, Imprensa Nacional, Lisboa.
- ALMEIDA, António Mendes de (1937): “Perspectivas Económicas-Florestais em Portugal”, *Portugal Corticeiro*, 78, pp. 7-9.

- ALVES, Jorge Fernandes (2000): "A Estruturação de um Sector Industrial - A Pasta de Papel", *Revista da Faculdade de Letras*, Vol I, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pp.153- 82.
- ALVES, Jorge Fernandes (2001): *Indústria da Pasta e do Papel em Portugal. O Grupo Portucel*, Portucel SGPS, S.A.
- AMARAL, Luciano (1993): "O País dos Caminhos que se Bifurcam: Política Agrária e Evolução da Agricultura Portuguesa Durante o Estado Novo, 1930-1954", *Tese de Mestrado*, Universidade Nova de Lisboa (UNL), Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (FCSH).
- AMARAL, Luciano (1994): "Portugal e o Passado: Política Agrária, Grupos de Pressão e Evolução da Agricultura Portuguesa Durante o Estado Novo (1950-1973)", *Análise Social*, 128 (Vol. XXIX), pp. 889-906.
- AMARAL, Luciano (1998): "Agricultura e política agrícola: o País que nós perdemos" em Mattoso, José (Dir.), *História de Portugal*, Vol. VII (O Estado Novo), Editorial Estampa, pp. 383-402.
- ASSEMBLEIA NACIONAL (1938a): "Parecer da Câmara Corporativa acerca da Lei n.º 194, sobre o Povoamento Florestal", *Diário das Sessões* n.º 178 de 30 de Março, Lisboa, Assembleia Nacional.
- ASSEMBLEIA NACIONAL (1938b): "Discussão na Generalidade da Lei do Povoamento Florestal", *Diário das Sessões* n.ºs 186, 187,188 e 189, de 20 a 23 de Abril, Lisboa, Assembleia Nacional.
- ASSEMBLEIA NACIONAL (1959): "Pareceres da Câmara Corporativa" em *II Plano de Fomento (1959-1964)*, Vol. II, Lisboa, Imprensa Nacional.
- ASSEMBLEIA NACIONAL (1965): "Pareceres da Câmara Corporativa" em *Plano Intercalar de Fomento (1965-1967)*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- BAPTISTA, Fernando O. (1984): "A Política Agrária (anos trinta - 1974)", *Tese de Doutoramento*, Lisboa, Instituto Superior de Agronomia (ISA).
- BORGES, Joaquim Ferreira (1902): "As Dunas em Portugal e a sua Arborização", *Boletim da RACAP*, pp. 239-69.
- BORGES, Joaquim Ferreira (1908): "A Silvicultura em Portugal", *Notas Sobre Portugal*, Imprensa nacional, Lisboa.
- BRANCO, Amélia (2010): "Was the Portuguese Forest Policy a contribution towards economic modernization? The case of the Paper Pulp Industry during the Estado Novo (1930-1974)", *Revista de Historia Industrial*, 44 (Ano XIX), pp. 69-95.
- BRITO, José Maria Brandão de (1990): "Da ditadura financeira ao difícil triunfo da industrialização", em REIS, António (dir.), *Portugal Contemporâneo*, Vol. IV, Lisboa, Publicações Alfa, pp.125-162.
- BRITO, José Maria Brandão de; NUNES, Ana Bela (1992): "Política Económica, industrialização e crescimento, Portugal e o Estado Novo (1930-1960)" em ROSAS, Fernando (coord.), *Nova História de Portugal*, Vol. XII, Lisboa, Editorial Presença, pp. 306-351.
- CALDAS, Eugénio de Castro (1998): *A Agricultura na História de Portugal*, Lisboa: Empresa de Publicações Nacionais (EPN).
- CAMPOS, Ezequiel de (1998): "Parecer sobre a Proposta de Lei relativa ao Fomento e Reorganização Industrial" em ROSAS, Fernando (dir.), *Ezequiel de Campos: Textos de Economia e Política Agrária e Industrial*, Lisboa, Banco de Portugal, pp. 269-91.
- COELHO, Inocêncio Seita: "Propriedade da Terra e Política Florestal em Portugal", *Silva Lusitana*, n.º 11(2), pp. 185-199.
- DEVY-VARETA, Nicole (1993): "A floresta no Espaço e no Tempo em Portugal: a arborização da Serra da Cabreira (1919-1975)", *Tese para Obtenção do Grau de Doutor em Geografia Humana*, Porto, Universidade do Porto.

- DEVY-VARETA, Nicole (2003): "O Regime Florestal em Portugal através do século XX (1903-2003)", *Revista da Faculdade de Letras - Geografia*, 1.ª Série, Vol. XIX, Porto, pp. 447-455.
- DIETRICH, Bruno F.A. (1928): "European Forests and Their Utilization", *Economic Geography*, 2 (Vol. 4), pp 140-158.
- DIAS, Maria Amélia Filipe Branco Antunes (2005): "O Impacto das florestas no crescimento económico moderno durante o Estado Novo (1930-1974)", *Tese de Doutoramento*, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão.
- ESTÊVÃO, João Antunes (1983): "A Florestação dos Baldios", *Análise Social*, 77-78-79 (Vol. XIX), pp. 1157-1260.
- DIAS, J. N. Ferreira (1946): *Linha de Rumo. Nota Sobre a Economia Portuguesa*, Lisboa, Livraria Clássica Editora (2.ª Edição).
- FERREIRA, Nuno Estêvão Figueiredo Miranda (2009): "A Câmara Corporativa no Estado Novo: Composição, Funcionamento e Influência", *Tese de Doutoramento em Ciências Sociais*, Instituto de Ciências Sociais (ICS), Universidade de Lisboa.
- FERREIRINHA, Manuel Pinheiro (1984): *Reflexões sobre temas florestais (1973-1984)*, Lisboa, Instituto dos Produtos Florestais.
- FIALHO, João da Silva (1928): "A Silvicultura em Portugal", *Boletim de Estatística e Informação Agrícola* (BEIA), 8,9,10, Ministério da Agricultura, Lisboa,
- FREIRE, Dulce; FONSECA, Inês e GODINHO, Paula (1998): "Educar o barroso no cultivo racional das suas terras", *Revista História*, 6, pp. 34-41.
- GARCIA, José Penha (1934): "Ensaio Sobre Política Agrícola Portuguesa" em *I Congresso da União Nacional*, Vol. V, Lisboa.
- GERMANO, Maria Adelaide (2000): *Regime Florestal: Um Século de Existência*, Estudos e Informação, 139, Lisboa, DGF.
- GOMES, J. P. Azevedo e QUARESMA, Adelino F. (1988): *Subsídios Para a História do Fundo de Fomento Florestal e Direcção-Geral de Fomento Florestal*, Lisboa, DGF.
- GOMES, Mário Azevedo; BARROS, Henrique e CALDAS, Eugénio de Castro (1945): "Evolução da agricultura portuguesa entre as duas guerras mundiais", *Revista do Centro de Estudos Económicos*, 1, Lisboa, INE.
- GOROSTIZA, José Luís Ramos y AZNAR, Estrella Trincado (2001): "Ideas Económicas y Gestión Forestal en el ámbito Ibérico (1848-1936)", en *II Encuentro Ibérico de Historia del Pensamiento Económico*, Porto.
- GRALHEIRO, Jaime (1990): *Comentário à(s) Lei(s) dos Baldios*, Coimbra, Livraria Almedina.
- LEITÃO, Octávio da Silva (1935): "Riqueza Florestal de Portugal e o seu possível aproveitamento", *Indústria Portuguesa*, 87, Associação Industrial Portuguesa (AIP), pp. 73-4.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, FLORESTAS E ALIMENTAÇÃO (MAFA) [1983]: "Portugal on the Brink of Europe" em Conferência realizada em 28 e 29 de Junho em Oeiras.
- MENDES, Américo M. S. de Carvalho (2002): "A Economia do Sector da Cortiça em Portugal. Evolução das Actividades de Produção e da Transformação ao Longo dos Séculos XIX e XX" http://www2.egi.ua.pt/xxiiaphes/Artigos/Am%C3%A9rico_Mendes.PDF
- MENDONÇA, João da Costa (1961): "75 Anos de Actividade na arborização das Florestais", *Estudos e Informação*, 48, DGSA: pp. 3-13.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (1940): *Plano de Povoamento Florestal - Relatório, proposta de lei, parecer da Câmara Corporativa e Lei n.º 1971, publicada no Diário do Governo n.º 136, 1.ª série, de 15 de Junho de 1938*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- MINISTÉRIOS DA ECONOMIA E DO ULTRAMAR (1953): *I Plano de Fomento (1953-1958)*, Vol. I, Lisboa, Imprensa Nacional.

- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS: *Conta Geral do Estado*, Lisboa.
- MOURA, Francisco Pereira de (1973): *Por onde Vai a Economia Portuguesa?*, Lisboa, Seara Nova.
- NUNES, Ana Bela (1996): "Control and regulation in the Portuguese economy (1945-1973)", *Série de Documentos de Trabalho do GHES*, 2, Lisboa, ISEG/UTL.
- NUNES, Ana Bela e VALÉRIO, Nuno (1983): "A Lei de Reconstituição Económica e a sua execução. Um exemplo dos Projectos e Realizações da Política Económica do Estado Novo", *Estudos de Economia*, 3 (Vol. III), pp. 331-359.
- OLIVEIRA, Ângelo Carvalho Oliveira; PEREIRA, João Santos y CORREIA, Alexandre Vaz (2000): *A silvicultura do pinheiro bravo*, Porto, Centro Pinus.
- OLIVEIRA, César de (1990): "Da ditadura militar à implantação do salazarismo", em REIS, António, *Portugal Contemporâneo*, Vol. IV, Publicações Alfa, pp. 13-32.
- PAIS, José Machado *et al.* (1976): "O fascismo nos campos em Portugal-a Campanha do Trigo (I)", *Análise Social*, 46, pp. 400-474.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO (1958): *Projecto do II Plano de Fomento (1959-1954)*, Lisboa, Imprensa Nacional.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO (1964): *Plano Intercalar de Fomento (1965-1967)*, Vol. I, Lisboa, Imprensa Nacional.
- PRESIDÊNCIA DO CONSELHO (1968): *III Plano de Fomento (1968-1973)*, Vol. I, Lisboa, Imprensa Nacional.
- RADICH, Maria Carlos e ALVES, A. A. Monteiro (2000): *Dois Séculos da Floresta em Portugal*, Lisboa, Edições Celpa.
- RADICH, Maria Carlos e BAPTISTA, Fernando Oliveira (2005): "Floresta e Sociedade: um percurso (1875-2005)", *Silva Lusitana*, 13 (2), EFN, Lisboa, pp. 143-157.
- REGO, Francisco Castro (2001): *Florestas Públicas*, Lisboa, Direcção-Geral das Florestas.
- RODRIGUES, Manuel (1987): *Os Baldios*, Lisboa, Editorial Caminho.
- ROSAS, Fernando (1988): "As ideias sobre o desenvolvimento económico nos anos 30: Quirino de Jesus e Ezequiel de campos" em AAVV, *Contribuição para a História do Pensamento Económico em Portugal*, Lisboa, Edições Dom Quixote, pp. 187-208.
- ROSAS, Fernando (1990): *Portugal entre a paz e a Guerra. Estudo do Impacte da II Guerra Mundial na Economia e na Sociedade Portuguesas*, Lisboa, Editorial Presença.
- ROSAS, Fernando (1991): "Rafael Duque e a Política Agrária do Estado Novo (1934-44)", *Análise Social*, 112-113 (Vol. XXVI), pp. 771-790.
- SERRÃO, Joel (1963): *Dicionário de História de Portugal*, Vol. I/A-D, Lisboa, Iniciativas Editoriais, pp. 227-82.
- SERRÃO, José Vicente (1988): "O Pensamento Agrário Setecentista (Pré-Fisiocrático): Diagnóstico e Soluções Propostas", em AAVV, *Contribuições para a História do Pensamento Económico em Portugal*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÃO (s.d.): "Repovoamento Florestal", *Cadernos do Resurgimento Nacional*.
- SERVIÇO NACIONAL DE INFORMAÇÃO (1942): "Repovoamento Florestal", *Cadernos do Resurgimento Nacional*.
- VALÉRIO, Nuno (1993): "Oliveira Salazar (1889-1970) et le régime autoritaire portugais (1926-1974)", *Estudos de Economia*, Vol. XIII,2, Jan.-Mar., pp. 129-144.
- VIEIRA, José A. Neiva (1991): "Arborização e Desarborização em Portugal", *DGF Informação*, 8, Outubro/Dezembro. pp. 9-15.