

ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS FLORESTAS

ATUALIZAÇÃO

DOCUMENTO DE TRABALHO PARA AUSCULTAÇÃO PÚBLICA

ABRIL 2014

ÍNDICE

1. VALOR DOS RECURSOS DA FLORESTA.....	2
1.1 UMA FONTE DE RIQUEZA	4
1.2 SERVIÇOS ECOSISTÉMICOS	10
1.3 FATORES DE SUCESSO	15
2. ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO.....	17
2.2 ENQUADRAMENTO ECONÓMICO, AMBIENTAL E SOCIAL.....	19
2.2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL.....	19
2.2.2 DESENVOLVIMENTO RURAL	20
2.2.3 BIODIVERSIDADE E CONSERVAÇÃO DA NATUREZA	20
2.2.4 ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E ENERGIA	21
2.2.5 DESERTIFICAÇÃO	23
3. UMA MUDANÇA DE CONTEXTO	25
3.1. ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS.....	25
3.2. INCÊNDIOS	30
3.3. PRAGAS, DOENÇAS E INVASORAS.....	35
3.4. INTEGRAÇÃO INTERNACIONAL E RISCOS DE MERCADO.....	41
3.5. URBANIZAÇÃO E DESPOVOAMENTO RURAL	45
3.6. OS ATORES DA FLORESTA.....	47
3.6.1. PROPRIEDADE E PROPRIETÁRIOS FLORESTAIS PRIVADOS.....	48
3.6.2. ORGANIZAÇÕES FLORESTAIS	51
3.6.3 ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS DE AMBIENTE.....	61
3.6.4. DESCENTRALIZAÇÃO.....	61
3.7. QUADRO INSTITUCIONAL E LEGAL.....	62
4. ESTRATÉGIA.....	64
4.1. MATRIZ ESTRUTURANTE	64
4.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	67
4.2.A. MINIMIZAÇÃO DOS RISCOS DE INCÊNDIOS E AGENTES BIÓTICOS.....	67
4.2.B. ESPECIALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO	75
4.2.C. MELHORIA DA GESTÃO FLORESTAL E DA PRODUTIVIDADE DOS POVOAMENTOS	80
4.2.D. INTERNACIONALIZAÇÃO E AUMENTO DO VALOR DOS PRODUTOS.....	81
4.2.E. MELHORIA GERAL DA EFICIÊNCIA E COMPETITIVIDADE DO SECTOR.....	83
4.2.F. RACIONALIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	87
4.3. MATRIZ DE OPERACIONALIZAÇÃO DA ESTRATÉGIA	92
4.4. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO	93

NOTA PRÉVIA

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006 aprovou a Estratégia Nacional das Florestas (ENF), elemento referência das orientações e planos de ação públicos e privados para o desenvolvimento do sector florestal.

Decorridos alguns anos sobre a sua aplicação, procedeu-se a partir de 2010 à realização de um Estudo de Avaliação da sua concretização (efetuado por uma entidade independente), no qual foi identificado um conjunto de alterações de contexto que justificam a sua atualização, nomeadamente, as modificações na envolvente económico-financeira, nas quais sobressai o esforço de ajustamento da economia nacional no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal, e a definição de uma nova estratégia florestal da União Europeia, isto a par do conhecimento de novos dados sobre o estado dos recursos florestais, nomeadamente em resultado dos 5.º e 6.º Inventários Florestais Nacionais (IFN).

Estas e outras alterações conduziram à necessidade de desenvolver algumas áreas consideradas fulcrais e a incorporar diversos temas emergentes, mantendo todavia as grandes linhas de orientação estratégica da ENF de 2006.

O ICNF, I.P, revisitou o texto à luz dos novos conhecimentos, tendo em conta as alterações dos contextos sociopolítico, económico e ambiental entretanto verificadas. No essencial, e conforme a recomendação do Estudo de Avaliação, mantiveram-se a abordagem e a metodologia da ENF, nomeadamente no que se refere à “arquitetura de linhas de intervenção” e à estrutura do documento, por se considerar que se mantêm válidas. Foram, sobretudo, incluídos dados mais recentes, bem como os contributos recebidos no decorrer das sessões públicas de apresentação e discussão do Estudo de Avaliação, nomeadamente as realizadas com a colaboração da Ordem dos Engenheiros e da Assembleia da República, e dada particular atenção às sugestões do Estudo de Avaliação.

No que se refere à cenarização da evolução da floresta houve que atender aos resultados preliminares do IFN6. Optou-se por uma abordagem global, ao invés de uma abordagem por Plano Regional de Ordenamento Florestal, na medida em que estes, já em fase de revisão, poderão a breve prazo concretizar, à escala regional, a orientação territorial específica que a ENF venha a ditar.

Projetou-se a situação em dois cenários – um cenário de evolução mínima e um cenário de evolução máxima da área florestal ao nível nacional/continente -, que correspondem a hipóteses diferentes no que diz respeito às variáveis “área ardida”, “regeneração pós fogo”, esforço de (re)arborização e controle de pragas/declínio, ainda que nos dois casos haja uma perspetiva otimista em relação à tendência recente.

Finalmente, para a operacionalização da ENF concorrem ações cuja responsabilidade extravasa a atuação da administração pública, à qual compete criar condições (nomeadamente pela disponibilização de apoios, desburocratização ou definição de adequado enquadramento fiscal), mas que no terreno terão de ser necessariamente os agentes do sector a executar, estando o contexto financeiro balizado pela programação 2014-2020 no âmbito dos vários fundos nacionais e da União Europeia.

O documento que a seguir se apresenta não inclui ainda os contributos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, que serão incorporados oportunamente quando recepcionados e que estão a ser desenvolvidos pelos órgãos próprios, de modo a garantir que a Estratégia Nacional para as Florestas se aplica ao todo nacional.

1. VALOR DOS RECURSOS DA FLORESTA

1.1 Uma Fonte de Riqueza

A evolução no setor florestal mede-se em décadas. Devido aos longos períodos de crescimento das árvores e florestas, os povoamentos florestais hoje existentes em Portugal resultam de decisões, planos e intervenções realizadas desde meados do século XIX e o que se planeia agora refletir-se-á decisivamente no sector daqui a um século.

Durante o século XX, o sector florestal português teve um desempenho surpreendente. No Continente a área de espaços florestais arborizados aumentou muito significativamente sobretudo devido ao sobreiro e pinheiro bravo até à década de 70 e ao eucalipto desde a década de 50 (Figura 1), atingindo em 1995 um valor máximo de 3.3 milhões de hectares. Processos equivalentes mas de dimensão desigual ocorreram nos Açores e Madeira, onde só a arborização de baldios pelo Estado representou, desde a década de 50 até ao meio da década de 70, cerca de 28 mil hectares e 17 mil hectares, respetivamente.

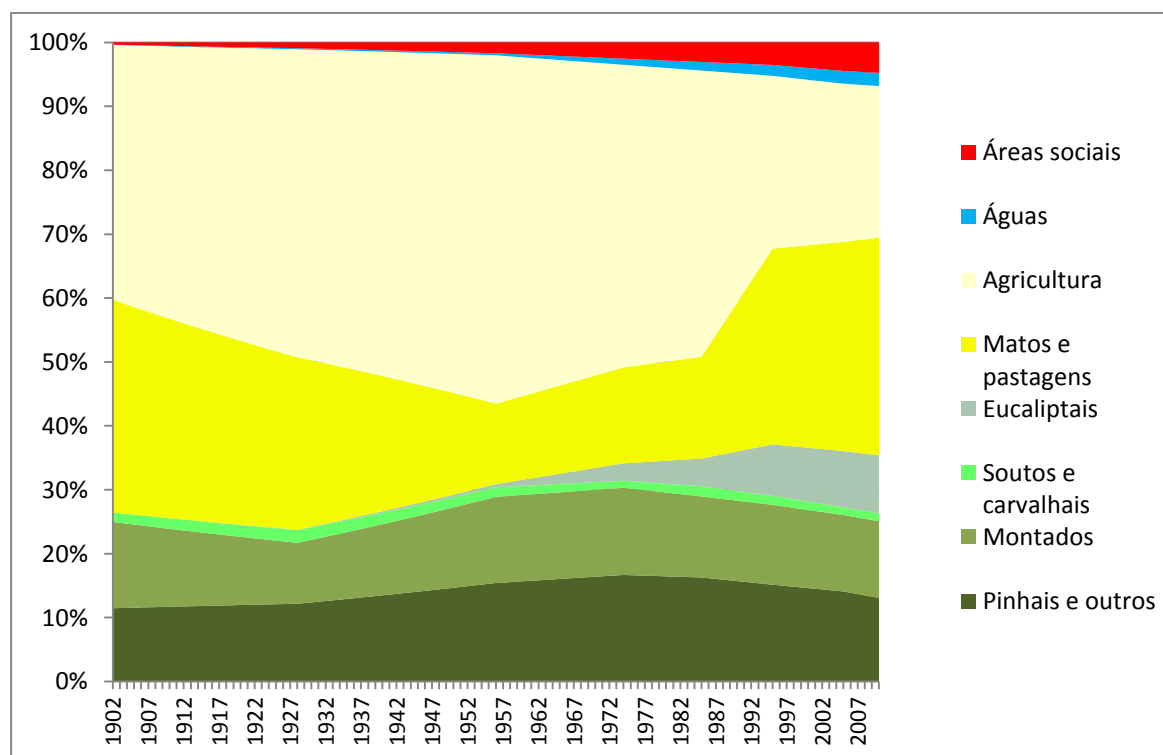
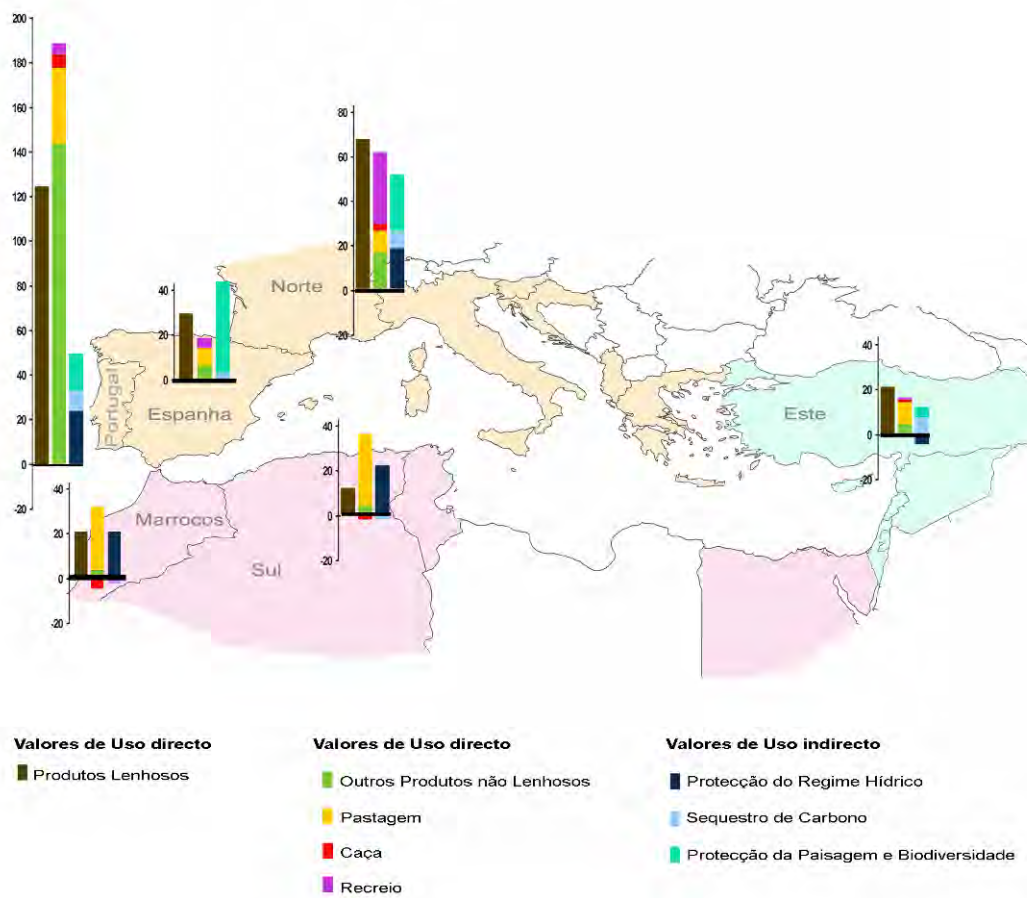


Figura 1 - Evolução da área florestal, de matos e de agricultura no Continente durante o século XX (Fonte: ICNF, dados de 2010 ainda provisórios)

No Continente, para além da ação do Estado, a evolução da área florestal ficou sobretudo associada à crescente valorização que os proprietários florestais e a sociedade em geral têm vindo a reconhecer à floresta em comparação com outros usos de solo alternativos, em particular em relação aos matos (ou "incultos") até meados do século e, a partir dessa altura, em relação à própria agricultura.

Mas para uma Estratégia Nacional para as Florestas, que incidirá sobre os espaços florestais, incluindo também as áreas de matos e pastagens, importa considerar a valorização que a sociedade atribui ao seu conjunto, de modo a maximizar o seu valor. Essa valorização pode agora ser efetuada de forma global considerando não só os valores de uso direto (comercial) dos produtos tradicionais da floresta como a madeira, a cortiça e a resina, como também outros menos vezes contabilizados. Estão neste caso valores de uso direto referentes a produtos não lenhosos (mel, frutos, cogumelos, plantas aromáticas) mas também ao pastoreio, à caça, à pesca, e ao recreio, e a valores de uso indireto, como os referentes à proteção do solo e dos recursos hídricos, ao sequestro de carbono, e à proteção da paisagem e da biodiversidade.

Uma estimativa relativa a 2001 apontava o valor de 1,3 mil milhões de euros como sendo a produção económica total anual efetiva da floresta no Continente, não descontando as externalidades negativas (Mendes, 2005). Esta abordagem permite a comparação com estimativas equivalentes do valor por unidade de área efetuadas para os países do Mediterrâneo (Figura 2) em estudos coordenados por Merlo e Croitoru (2005) e divulgados pelo Millenium Ecosystem Assessment (2005).



Nota: Espanha não inclui o valor económico da caça e da protecção de regime hídrico;
Marrocos não inclui o valor económico do recreio e da protecção da paisagem e biodiversidade.

Figura 2 - Comparação entre as componentes do valor económico total do sector florestal em Portugal Continental, Espanha e Marrocos e as médias referentes ao Norte, ao Este e ao Sul do Mediterrâneo (unidade: euros/ha/ano), na obra "Valuing Mediterranean Forests, Towards Total Economic Value" editado por Merlo e Croitoru (2005).

Desses estudos conclui-se que o valor económico total das florestas do Continente ultrapassa em muito, por unidade de área, os valores encontrados para outros países mediterrâneos, tanto em produtos comerciais como em produtos ambientais. Portugal extrai mais riqueza de um hectare de terra florestal do Continente (344 euros/ha/ano) do que qualquer outro país do Mediterrâneo e esta comparação inclui países como a França (292 euros/ha/ano) e a Espanha (90 euros/ha/ano). Conclui-se, por isso, que a contribuição anual das florestas para o bem-estar público é muito superior em Portugal comparativamente a outros países do Mediterrâneo, o que demonstra uma taxa de utilização da terra florestal eficiente. Desta análise também se conclui que o elevado valor económico total da floresta não se refere apenas à sua realização comercial, mas também aos serviços ambientais e sociais que presta.

A par da elevada produtividade e da integração vertical, o sector florestal é também positivamente atípico em relação ao de muitos outros países pela diversificação da atividade económica que apresenta. Como referido, para além dos produtos madeireiros baseados nas duas espécies dominantes na produção lenhosa, pinheiro e eucalipto, e da atividade corticeira, o sector florestal tem outros polos economicamente ativos a uma escala local.

A floresta tem sido a base de um sector da economia que gera cerca de 100 mil empregos, ou seja 4% da população ativa. Na última década, à semelhança do verificado na globalidade da economia nacional, o emprego no sector verificou um decréscimo de cerca de 30 mil postos de trabalho. Todavia, o nível de produção tem-se mantido ou mesmo aumentado, sugerindo um crescimento na produtividade do trabalho no sector. O sector representa também cerca de 10% das exportações e 2% do Valor Acrescentado Bruto (Anexo I), valor só ultrapassado na Europa dos 28 pela Finlândia e Suécia. São, no entanto, distintas as trajetórias das diferentes fileiras industriais:

- A fileira da madeira de serração tem vindo a assistir a um fenómeno de concentração, com o desaparecimento de pequenas serrações. As estatísticas apontam para que o número de serrações tenha diminuído de 750, em 2000, para 466, em 2010 (Gabinete de Estratégia e Planeamento [GEP], 2012), mantendo-se, no entanto, o volume de vendas, o que evidencia o dinamismo da fileira e a sua capacidade de se ajustar às mudanças. Nesta fileira, as estatísticas dos quadros de pessoal do GEP, contabilizam cerca de 45,3 mil empregos nas atividades económicas diretamente ligadas à cadeia de produção (serração, carpintaria para construção, embalagens de madeira, mobiliário e outros produtos de madeira);
- A fileira da pasta e papel contribui para cerca de 10,6 mil empregos diretos (GEP, 2012), mas a sua principal evolução tem sido no aumento da integração vertical no sector, com maior produção nacional de papel e cartão, o que conduz a um acréscimo notável de valor do produto, evolução comprovada pelo investimento recente (2009) no aumento da capacidade industrial (500 mil toneladas) de produção de papéis finos de impressão e escrita não revestidos;
- As exportações da fileira da cortiça representam cerca de 2% do total das exportações. Porém, as mesmas representam um significado bem mais importante quando são considerados os resultados muito positivos da balança comercial, com o volume financeiro das exportações largamente superior ao das importações, em mais de seis vezes. O número de empresas desta fileira era de 523 em 2010, sendo o número de empregos por elas gerados mais de 8 mil (GEP, 2012);
- A fileira da biomassa para energia, enquadrada num contexto de outras políticas em articulação com a mitigação das alterações climáticas, tem assistido nos últimos anos ao aumento da capacidade instalada de centrais de biomassa para energia (dedicadas e em cogeração) assim como de unidades industriais de produção de pellets e briquetes.
- A fileira da resina, apesar da diminuição drástica da produção, nos últimos 20 anos, passando de valores superiores a 60.000 toneladas, no início da década de noventa do século passado, para uma média na ordem de 6 mil toneladas de resina/ano, em 2011 e 2012, recentemente, mostra um ambiente favorável à revitalização da produção nacional de gema, manifestando tendência para o aumento da produção, bem como dos preços da resina á entrada da fábrica
- No caso dos frutos secos, que em termos nacionais poderão ser menos expressivos - por exemplo, no comércio internacional, as suas exportações não atingem 0,1% das exportações nacionais (figura 3), são todavia de relevar

os resultados da balança comercial, com as exportações largamente superiores às importações, como demonstram as taxas cobertura muito superiores à unidade, representadas na figura 3. A uma escala regional, as fileiras da castanha e do pinhão, além do significado macroeconómico, potenciam o desenvolvimento equilibrado do território.

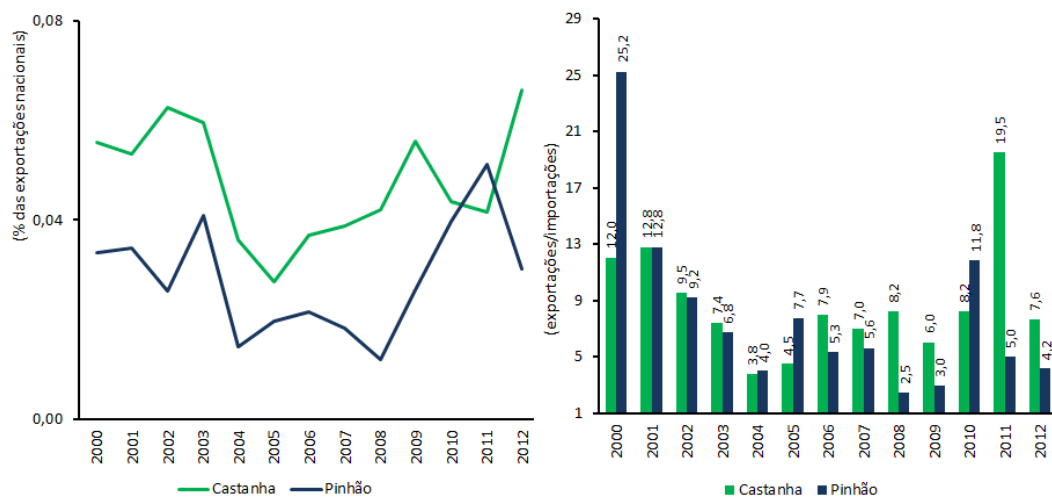


Figura 3 - Comércio internacional de castanha e pinhão, percentagem nas exportações nacionais e taxa de cobertura das exportações sobre as importações (fonte: INE, 2013).

Assim, apesar do contexto de crise recente, o sector florestal tem mantido a sua contribuição ao nível do valor acrescentado (Figura 4).

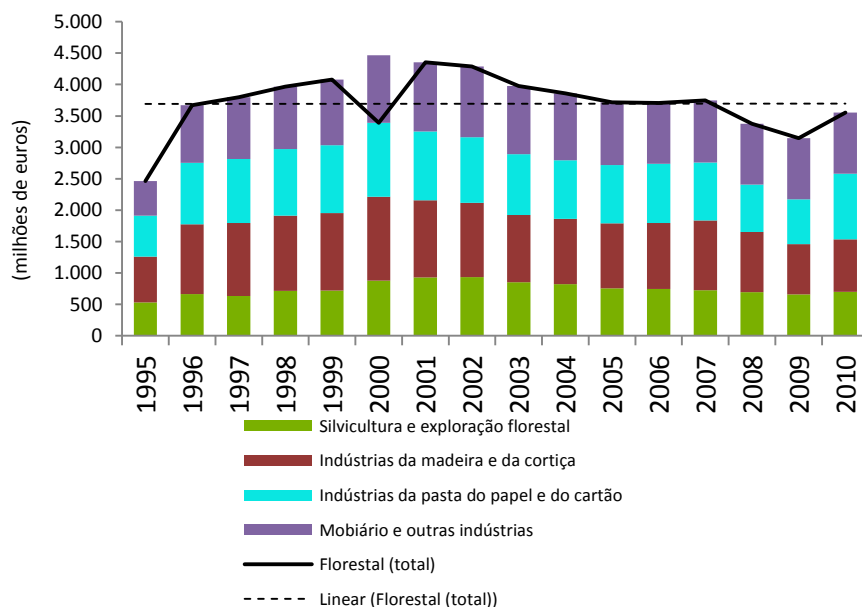


Figura 4 - Evolução do Valor Acrescentado Bruto do sector florestal, a preços constantes relativos ao ano de 2012 (fonte: Eurostat, INE e Banco de Portugal).

Por sua vez, também a caça tem vindo a ser progressivamente organizada em zonas ordenadas, sendo que as referentes às áreas associativas e em especial às turísticas, que representam uma área já muito significativa (Quadro 1), valorizam a atividade de forma muito acentuada (Mendes, 2005; Carmo, 2005).

Quadro 1 – Síntese de alguns indicadores das zonas de caça em 2013 (fonte ICNF)

Zonas de caça	Turísticas	Associativas	Municipais	Nacionais
Número	1243	2.537	939	5
Área (milhares de hectares)	1.266	3.081	2.680	43

Também a pesca desportiva nas águas interiores tem tido grande incremento nos últimos anos, associado ao cada vez maior interesse pelas atividades de ar livre e à aproximação ao meio rural. O número de pescadores desportivos mais do que triplicou desde 1980, ano em que se emitiram 74 mil licenças de pesca, até 2012, ano em que o número de licenças emitidas foi de 195 mil (Figura 5).

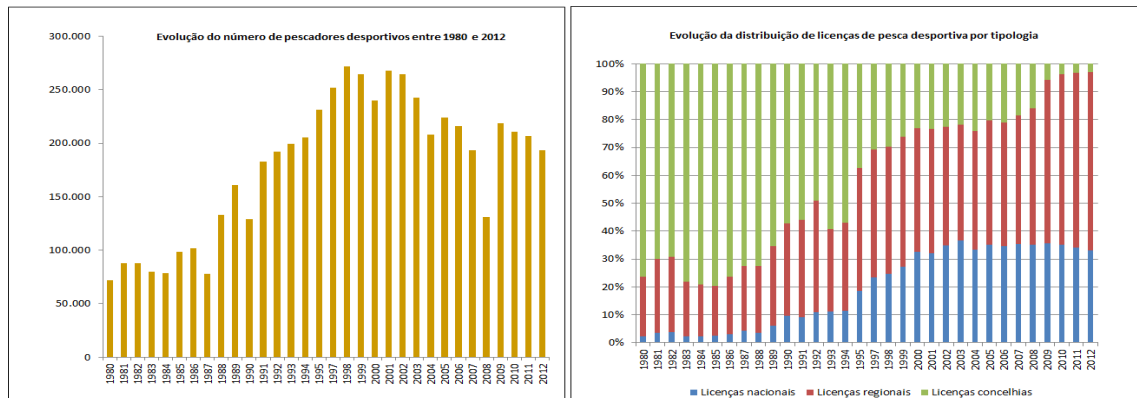


Figura 5 - Evolução do número de pescadores desportivos e da distribuição de licenças pelos diversos tipos

Por outro lado, verifica-se um aumento substancial da percentagem de licenças de pesca nacionais e regionais relativamente ao total de licenças emitidas, evolução esta, que indicia um grande aumento da mobilidade dos pescadores e um conseqüente aumento do dispêndio feito com esta atividade, quer através da aquisição de equipamentos cada vez mais dispendiosos, quer pelo recurso a infraestruturas turísticas junto dos locais onde se dirigem para pescar. Inquéritos à pesca desportiva conduzem a estimativas das despesas efetuadas anualmente por pescador de cerca de quinhentos euros, atingindo um valor total de cerca de 130 milhões de euros, dos quais 106 milhões (64.5%) poderão ser atribuídos aos espaços florestais.

Mas a floresta produz muitos outros bens e serviços, como o da sua função como sumidouro de carbono, sendo o crescimento lenhoso um fator de mitigação do efeito de estufa pela correspondente absorção de CO₂. O crescimento da floresta portuguesa é quantificado e contabilizado nos acordos internacionais a que Portugal aderiu, e pode representar uma ajuda para compensar as emissões de outras atividades, nomeadamente da indústria e dos transportes.

Em resumo, a floresta portuguesa tem características de um sector competitivo tanto no mercado interno como externo e uma flexibilidade que lhe tem permitido ajustar-se a choques externos. A floresta é ainda um suporte importante para a criação de emprego e apresenta diversificação de atividades, algumas das quais importantes em regiões economicamente desfavorecidas.

1.2 Serviços Ecosistémicos

Os serviços ambientais da floresta sempre foram reconhecidos, tendo dado origem, logo no início do século XX, à instituição do Regime Florestal. Para além da arborização das dunas, que será tratada adiante, o Regime Florestal pretendia o revestimento florestal dos terrenos cuja arborização fosse de utilidade pública, nomeadamente para "o bom regime das águas e defesa das várzeas" e para "a fixação e conservação do solo nas montanhas". Foi esta uma das

principais justificações que deram origem à arborização pelo Estado dos terrenos baldios, que representam neste momento áreas significativas no Continente (figura 6) - o cruzamento das áreas submetidas a regime florestal com as áreas montanhosas, os declives acentuados e as faixas de proteção da rede hidrológica e as áreas de dunas mostra a grande coincidência entre as áreas de proteção do solo e da água com este regime. Nos Açores e Madeira a importância desta função é ainda mais fundamental tendo em conta a orografia.

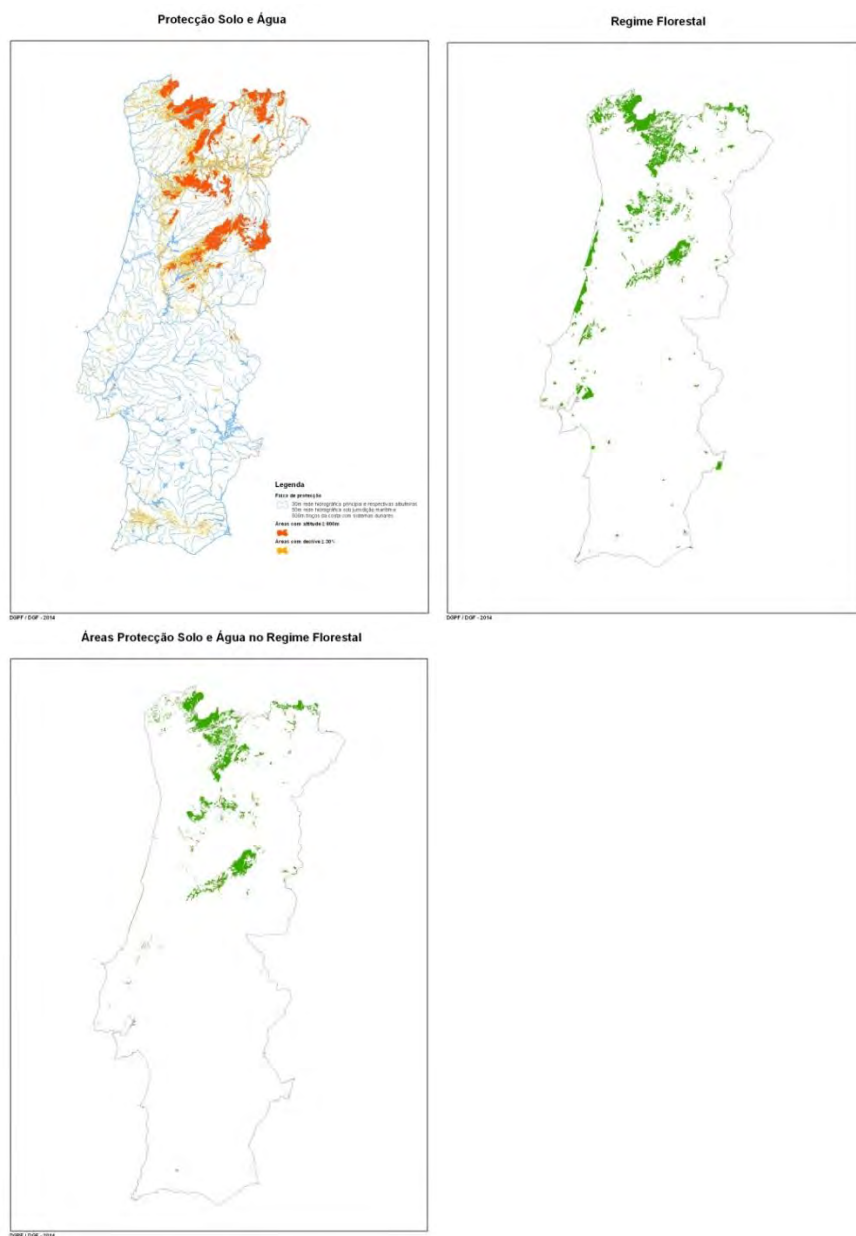


Figura 6 - Áreas de proteção do solo e regime hídrico e o regime florestal.

Na Europa, esta função de proteção associada à floresta tem sido fundamentalmente assegurada pelo Estado, não sendo um serviço pago pelo mercado. Mas, atualmente, onde não há mercados, aparecem por vezes outras formas de pagamentos pela produção de serviços. Por exemplo, a cidade de Nova Iorque compensa os proprietários da bacia hidrográfica com cobertura florestal que abastece água à cidade, para estes manterem esse coberto. Pagamentos semelhantes são feitos noutros países para promover ocupações do solo que reduzam o assoreamento de barragens e lhes prolonguem a vida útil. Em vários países têm-se também observado um crescimento rápido de zonas de proteção privadas, por vezes com objetivos comerciais ligados ao turismo.

As reivindicações e a reclamação de direitos em relação aos serviços ambientais do espaço florestal foram fenómenos de crescente importância na última parte do século vinte, conduzindo a uma valorização dos bens de uso indireto. Estes fenómenos, que se estenderam a todo o mundo, tiveram a sua origem em vários fatores, destacando-se a expansão e o ativismo crescente das organizações não-governamentais do sector, a democratização de muitos países (América Latina, Europa do Leste), a urbanização e a mais ampla disponibilidade de informação.

Entre os serviços ambientais do espaço florestal destacam-se, para além da proteção dos solos e da conservação de recursos hídricos, o sequestro de carbono, a proteção da paisagem e biodiversidade e o recreio. E estes são temas em que se tem verificado intervenção pública, tendo o sistema de planeamento florestal português desenvolvido um processo de identificação e compatibilização dos bens e serviços associados ao uso florestal (identificados nos quadros seguintes), os quais são aplicáveis tanto ao nível regional (hierarquização das funções dominantes) como ao nível da unidade de gestão florestal (demarcação das funções e seleção dos modelos de silvicultura mais apropriados), consultáveis no Quadro 2.

Num país como Portugal, com um território fortemente humanizado, as diferentes funções serão forçosamente coincidentes na maior parte do território (em gradações obviamente diferentes), já que não existem espaços silvestres com dimensão para a satisfação do vasto leque de necessidades de bens e serviços de forma exclusiva, em compartimentos segregados.

Por exemplo, uma análise da distribuição das classes mais relevantes de uso do solo pelas duas tipologias mais representativas de áreas classificadas (Rede Nacional de Áreas Protegidas e Rede Natura 2000), permite verificar que o território agro-florestal abarca, no seu conjunto, ca. 90% da superfície de áreas classificadas em Portugal Continental, o que atesta da importância da gestão de ecossistemas agroflorestais como suporte de biodiversidade.

Quadro 2: Classificação funcional dos espaços florestais segundo os bens e serviços prestados pelos seus ecossistemas

Função primordial	Funções gerais		Subfunções gerais	Funções específicas dominantes
Satisfação das necessidades das sociedades e dos indivíduos, atuais e futuras, em bens e serviços originados nos espaços florestais	Produção	Contribuição dos espaços florestais para o bem-estar material das sociedades rurais e urbanas.	Produção de madeira	Produção de toros, rolaria, raízes, etc.
			Produção de cortiça	Produção de cortiça
			Produção de biomassa para energia	Produção de lenha, carvão, biomassa para centrais energéticas, etc.
			Produção de frutos e sementes	Produção de pinhão, castanha, noz, medronho, alfarroba, etc.
			Produção de outros materiais vegetais e orgânicos	Produção de resinas, folhagens, vimes, cascas, árvores de Natal, cogumelos, plantas alimentares, aromáticas e medicinais, etc.
	Proteção	Contribuição dos espaços florestais para a manutenção das geocenoses e das infra-estruturas antrópicas	Proteção da rede hidrográfica	Proteção das margens, manutenção da qualidade da água, etc.
			Proteção contra a erosão eólica	Fixação das areias móveis
			Proteção contra a erosão hídrica e cheias	Fixação de vertentes, correção torrencial, amortecimento de cheias, etc.
			Recuperação de solos degradados	Proteção e produção de solo
			Proteção microclimática	Compartimentação de campos agrícolas, interceção de nevoeiros, etc.
			Proteção e segurança ambiental	Filtragem de partículas e poluentes atmosf., fixação de CO ₂
	Conservação de habitats, de espécies da fauna e da flora e de geomonumentos	Contribuição dos espaços florestais para a manutenção da diversidade	Conservação de habitats classificados	Manutenção num estado favorável de conservação de habitats e espécies, classificados nos diversos diplomas de nível nacional e europeu
			Conservação de espécies da flora e da fauna protegidas	

Função primordial	Funções gerais		Subfunções gerais	Funções específicas dominantes
		biológica e genética e de geomonumentos.	Conservação de geomonumentos	Proteção de jazidas paleontológicas, etc.
			Conservação de recursos genéticos	Manutenção da riqueza genética
	Silvopastorícia, caça e pesca nas águas interiores	Contribuição dos espaços florestais para o desenvolvimento da caça, pesca e pastorícia.	Suporte à caça e conservação das espécies cinegéticas	Enquadramento da atividade cinegética, produção de carne, etc.
			Suporte à pastorícia	Produção de carne, leite, lã, peles, etc.
			Suporte à apicultura	Produção de mel e outros produtos apícolas
			Suporte à pesca em águas interiores	Enquadramento da atividade da pesca nas águas interiores
	Recreio, enquadramento e valorização da paisagem	Contribuição dos espaços florestais para o bem-estar físico, psíquico, espiritual e social dos cidadãos.	Enquadramento de aglomerados urbanos e monumentos	Enquadramento de sítios arqueológicos, monumentos, zonas urbanas, etc.
			Enquadramento de equipamentos turísticos	Enquadramento de aldeamentos turísticos, campos de golfe, etc.
			Recreio	Enquadramento de atividades de recreio e contemplação
			Conservação de paisagens notáveis	Composição de paisagens classificadas
			Enquadramento de usos especiais	Enquadramento de campos militares, estabelecimentos prisionais, etc.
			Enquadramento de infraestruturas	Enquadramento de vias de comunicação, zonas industriais, etc.

Nota: a organização das diferentes funções e subfunções gerais não pretende traduzir qualquer importância relativa, hierarquização ou prioridade de demarcação.

1.3 Fatores de Sucesso

As comparações internacionais e a evolução nacional do valor da floresta apontam para que o sector florestal português possa ser de algum modo considerado como um caso de sucesso. E a esse sucesso não são certamente estranhas as condições ecológicas que foram favoráveis às espécies utilizadas, a par com a pouca concorrência da agricultura, atividade menos privilegiada pelas condições fisiográficas do país.

Mas o desenvolvimento do sector também foi resultado de políticas florestais do passado, em especial as que tiveram reflexo na propriedade privada, já que esta sempre representou a grande fatia da floresta nacional.

No Continente a propriedade privada corresponde a 3,135 milhões de hectares de espaços florestais arborizados, ou seja 97 % do total, incluindo 5,7 % pertencentes a empresas industriais. As áreas públicas, do domínio do Estado e outras entidades públicas, correspondem a 3,0 % do total (cerca de 94000 hectares), sendo uma das menores percentagens a nível mundial.

Na Região Autónoma da Madeira a área total florestada é de 34,2 milhares de hectares, dos quais 16,1 milhares de hectares são ocupados por floresta natural e 16,5 milhares de ha por floresta exótica, aos quais acrescem 1,6 milhares de ha de outras áreas arborizadas. Nesta região a propriedade dos espaços florestais reparte-se por 40% de propriedade pública (23,8 milhares de ha) e 60% de propriedade privada (35,3 milhares de ha).

Na Região Autónoma dos Açores, dos cerca de 232 mil hectares de superfície total, cerca de 32% são terrenos ocupados por espaços florestais (74 milhares de ha), dos quais 35% correspondem a floresta natural. Do total de floresta de produção, 76% pertence ao sector privado e 24% ao sector público.

As políticas públicas florestais do passado criaram assim, consciente ou inconscientemente, um ambiente propício à atividade florestal privada, em contraste com muitos outros países onde, em fases de desenvolvimento equivalente (em relação a Portugal na primeira metade do século XX), as políticas públicas florestais afugentaram e inibiram o sector privado e seguiram modelos mais estatizantes.

A intervenção das políticas públicas com responsabilidades no sector florestal privilegiou, numa primeira fase, a arborização das áreas sob administração pública, as quais representam, no continente, como já se viu, uma percentagem pequena das áreas com ocupação florestal (18,7%). Mas desde os anos 60 foram sendo postos à disposição programas de apoio que, de forma relativamente contínua, proporcionaram a alavancagem de investimento na floresta, em grande parte direcionado para novas arborizações: o Fundo de Fomento Florestal, o Projeto Florestal Português do Banco Mundial e mais tarde, com a adesão à comunidade europeia, os sucessivos programas de apoio com fundos comunitários, foram mecanismos de financiamento interessantes para os proprietários florestais.

Apesar das intervenções estatais terem privilegiado os espaços florestais de grande dimensão, elas também contribuíram para criar uma superfície florestal com escala suficiente para sustentar o desenvolvimento industrial a jusante, o que por sua vez valorizou a produção da pequena propriedade privada.

Os proprietários privados foram, assim, os responsáveis pelo aumento da área florestal, pelo estabelecimento de montados e pela disseminação das áreas de pinhal, a que se juntou, a partir dos anos 50, a expansão do eucaliptal que, nalgumas zonas, substituiu parcialmente o pinhal, entretanto cada vez mais afetado pelos incêndios e por problemas fitossanitários.

A título exemplificativo, refira-se que exercícios efetuados com dados relativamente recentes demonstram que até nas condições atuais os principais tipos de floresta têm capacidade de gerar rendimentos fundiários e empresariais, em estações de qualidade média, superiores a 50 euros/ha/ano. Estes rendimentos, quando comparados com os valores negativos relativos à agricultura de sequeiro sem subsídios, apresentam alternativas altamente favoráveis (Figura 7).

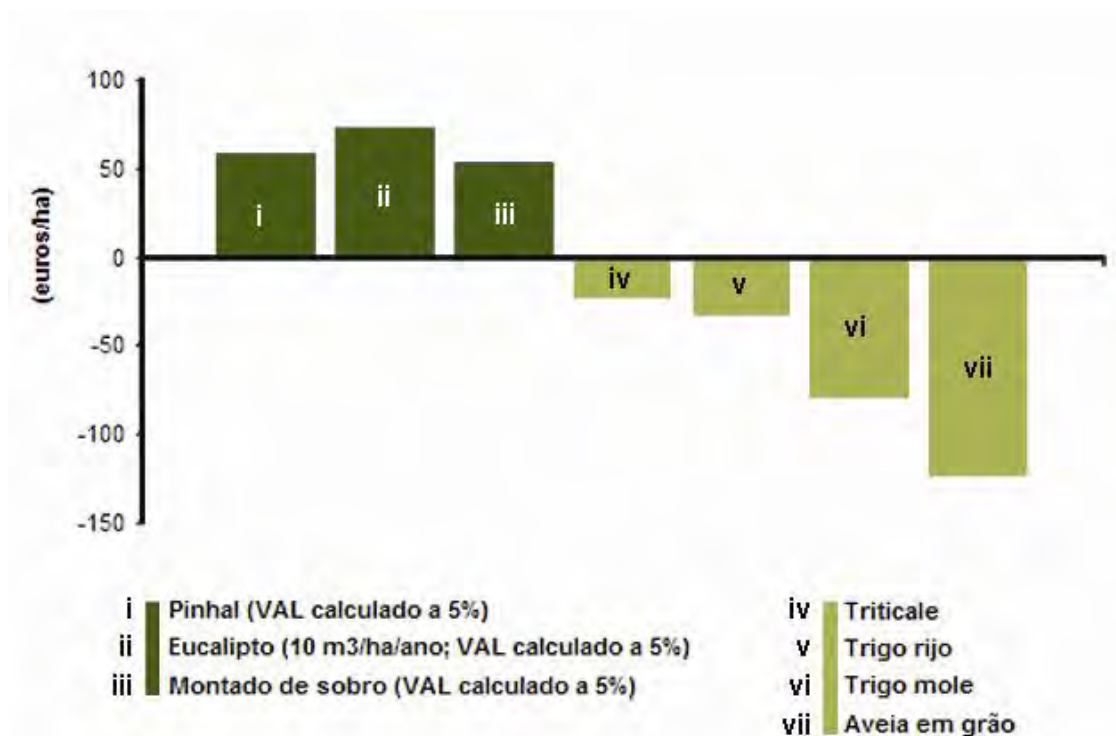


Figura 7 - Rendimento fundiário e empresarial anual para o pinhal, eucaliptal, montado de sobre e para algumas culturas agrícolas de sequeiro (adaptado de: AGRICIÊNCIA, Consultores de Engenharia, 2005).

2. ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO

2.1 Gestão florestal sustentável

A Estratégia Nacional para as Florestas tem como grande objetivo a gestão sustentável das florestas, em linha com a nova Estratégia da União Europeia para as Florestas e o Sector Florestal e a Visão para as Florestas Europeias 2020, acordada na Conferência Ministerial de Oslo (2011). Tem subjacente a necessidade de desenvolvimento de um modelo para os territórios florestais nacionais, abordando as suas funções e vocações, e tendo em vista o crescimento sustentável e a competitividade económica, metas sociais como a inclusão e o emprego, assim como o aumento da sua contribuição para as metas ambientais.

Considerando que a ENF é desenvolvida também tendo em atenção compromissos assumidos a nível internacional (União Europeia, Pan-Europa e Nações Unidas), importa sublinhar que nem todos esses compromissos são de natureza vinculativa; contudo, e relativamente àqueles de aplicação voluntária, a ENF pode fortalecer a sua aplicação a nível nacional ou local.

Portugal, país signatário das Conferências Ministeriais para a Proteção das Florestas na Europa (Processo Forest Europe), comprometeu-se a desenvolver e aplicar políticas nacionais para a gestão florestal sustentável, de acordo com as condições e prioridades nacionais e locais, e a monitorizar e reportar os progressos correspondentes a este compromisso, identificando e desenvolvendo ações nacionais para cumprir a Visão e os objetivos partilhados e as metas para 2020 para as Florestas na Europa, conforme a Decisão Ministerial de Oslo do Processo Forest Europe. Sublinhe-se, a propósito, que a nova Estratégia Florestal da União Europeia reforça o envolvimento dos países da EU ao afirmar que “os Estados Membros estão vinculados pelos compromissos Forest Europe a gerir as suas florestas de modo sustentável, de acordo com a legislação e políticas nacionais”.

Visão para as Florestas Europeias em 2020

“Partilhamos a seguinte visão:

Um futuro onde todas as florestas europeias sejam vitais, produtivas e multifuncionais. Onde as florestas contribuam efetivamente para o desenvolvimento sustentável, assegurando bem-estar humano, um ambiente saudável e o desenvolvimento económico na Europa e em todo o mundo. Onde o potencial único das florestas para apoiar uma economia verde, providenciar meios de subsistência, mitigação das alterações climáticas, conservação da biodiversidade, melhorando a qualidade da água e combate à desertificação, é realizado em benefício da sociedade”.

(in Oslo Ministerial Decision: European Forests 2020)

Por outro lado, tal visão atende e incorpora para Portugal as especificidades e os objetivos regionais do “Quadro Estratégico das Florestas Mediterrânicas: orientações políticas para o ordenamento integrado dos ecossistemas florestais nas Paisagens Mediterrânicas”, como adotado pela Declaração de Tlemcen, de 21 de março de 2013, através de uma ampla parceria de países e instituições, públicas e privadas, lideradas pelo Comité Silva Mediterrânea, da FAO, que integra, designadamente, (i) o desenvolvimento e a promoção dos bens e serviços providos pelos ecossistemas e outras áreas florestais Mediterrânicas; (ii) a promoção da resiliência dos ecossistemas e outras áreas florestais do Mediterrâneo para responder às notáveis expressões regionais das mudanças globais; (iii) o reforço das capacidades das organizações sectoriais e a necessária mobilização de recursos para o desenvolvimento sustentável dos ecossistemas e de outras áreas florestais Mediterrânicas.

A ENF responde igualmente aos compromissos globais assumidos nas Convenções do Rio: Alterações Climáticas, Biodiversidade e Combate à Desertificação e Seca, ao Instrumento Internacional para as Florestas e aos seus 4 objetivos globais, estabelecidos no quadro do Fórum das Nações Unidas sobre Florestas, e ainda aos resultados da Cimeira Rio + 20, em particular no seu apelo a que os quadros de governação das florestas se suportem na gestão florestal sustentável.

É portanto importante que a presente estratégia considere os objetivos e metas europeus e mediterrânicos, e proporcione mecanismos para pôr em prática os compromissos internacionais, pelo que as várias linhas de ação da ENF irão contribuir para este desiderato.

Enquanto conceito internacionalmente aceite, a gestão florestal sustentável visa promover a utilização do espaço florestal de modo a assegurar a satisfação das necessidades atuais da sociedade em bens e serviços, sem comprometer a sua disponibilidade no futuro. Em concreto, a Resolução H2 da Conferência Ministerial de Helsínquia define a gestão florestal sustentável como “a gestão e a utilização das florestas e dos espaços arborizados de uma forma e intensidade tais, que mantenha a sua biodiversidade, produtividade, capacidade de regeneração, vitalidade e o seu potencial para desempenhar, no presente e no futuro, as funções ecológica, económica, e social relevantes, aos níveis local, nacional e global, sem causar prejuízos aos outros ecossistemas.” São Elementos Chave da Gestão Florestal Sustentável, acordados internacionalmente, nomeadamente quer no Instrumento Internacional para as Florestas, quer no processo FOREST EUROPE: a dimensão dos recursos; a diversidade biológica; a vitalidade e saúde das florestas; as funções produtivas dos recursos florestais; as funções protetoras dos recursos florestais; as funções socioeconómicas e a estrutura política, legal e institucional.

O progresso na gestão florestal sustentável num determinado país ou área é definido, avaliado e monitorizado, periodicamente, através de Critérios e Indicadores. Cada critério é relativo a um elemento chave de sustentabilidade e define os elementos essenciais para avaliar a gestão florestal sustentável. Os Indicadores são parâmetros para a medição quantitativa e/ou qualitativa dos critérios. Independentemente do modelo de gestão adotado, os princípios de gestão, conservação e desenvolvimento sustentável deverão ser aplicados em todos os tipos de florestas.

2.2 Enquadramento Económico, Ambiental e Social

2.2.1 Desenvolvimento Económico e Social

A ENF, a vigorar a partir de 2014, tem em conta os processos globais e da UE que marcaram o início da década de 2010 e se estenderão até 2020, em particular a Estratégia Europa 2020 e o quadro financeiro plurianual da UE 2014-2020, sem esquecer obviamente o contexto nacional, Programa Nacional de Reformas Portugal 2020 designadamente decorrente do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro a que Portugal está submetido.

Pretende-se que a ENF contribua, no que ao sector florestal diz respeito, para maximizar o contributo de Portugal para o compromisso da UE relativo à transformação numa economia inteligente, sustentável e inclusiva até 2020, através de um conjunto de políticas e ações direcionadas a uma economia de baixo carbono e eficiente na utilização dos recursos.

Conforme previsto no Acordo de Parceria para os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período financeiro 2014-2020, cujos pressupostos nacionais foram adotados através da Resolução do Conselho de Ministros nº 33/2013, de 20 de Maio, há quatro domínios temáticos que serão a referência:

- Competitividade e internacionalização;
- Inclusão social e emprego;
- Capital humano;
- Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos.

Os fundos comunitários contribuem para a promoção de uma agricultura e floresta sustentáveis e nesse sentido as principais prioridades de intervenção da política de florestas estão contidas no domínio “Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos”. A agricultura e a floresta são reconhecidas como essenciais para um adequado ordenamento do território e preservação da paisagem e recursos, por forma a minimizarem os efeitos da crescente susceptibilidade dos solos à desertificação e à erosão hídrica – agravados pelas alterações climáticas – especialmente de zonas rurais desfavorecidas e, no contexto da preservação e valorização da biodiversidade e ecossistemas, as prioridades a ter em conta para a intervenção dos fundos comunitários para o período 2014-2020 incluem a valorização dos recursos florestais, incluindo a recuperação de passivos ambientais e o potenciar dos serviços de ecossistemas.

Destaca-se que a contribuição do sector Florestal para a Economia Verde é substancial, dadas as próprias características intrínsecas e, de acordo com o Plano de Ação de Rovaniemi da FAO/UNECE (2013), essa contribuição pode ser potenciada com o desenvolvimento de ações em 5 áreas chave:

- Produção e consumo sustentáveis de produtos florestais;
- Sector de baixo Carbono;
- Empregos verdes e dignos (“decent green jobs”) no sector florestal;
- Fornecimento de serviços dos ecossistemas pelas florestas, a longo prazo;
- Desenvolvimento de políticas e monitorização da contribuição do sector florestal para a economia verde.

As ações indicativas deste Plano serão devidamente tidas em conta na presente ENF.

2.2.2 Desenvolvimento Rural

A política comunitária de desenvolvimento rural assume que o apoio a uma utilização das terras sustentável e favorável ao clima deverá incluir o desenvolvimento das zonas florestais e a gestão sustentável das florestas. Por outro lado, as medidas florestais a executar por via do FEADER deverão contribuir para a execução da estratégia florestal para a União Europeia.

A aplicação das medidas florestais desenhadas no âmbito do PDR -2020 deverão contribuir para alcançar as prioridades definidas a nível comunitário, nomeadamente:

- Fomentar a transferência de conhecimentos e a inovação nos sectores agrícola e florestal e nas zonas rurais;
- Reforçar a viabilidade das explorações agrícolas e a competitividade de todos os tipos de agricultura em todas as regiões e incentivar as tecnologias agrícolas inovadoras e a gestão sustentável das florestas;
- Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura;
- Promover a utilização eficiente dos recursos e apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono e resistente às alterações climáticas nos sectores agrícola, alimentar e florestal;
- Promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico das zonas rurais.

Sublinhe-se que o apoio financeiro no âmbito da política de desenvolvimento rural constitui, ainda, o principal instrumento disponível para a concretização das políticas públicas florestais a nível nacional. A ENF, ao definir os objetivos estratégicos e operacionais para o sector, orienta o desenvolvimento dos instrumentos de política e a atribuição de financiamento estabelecendo a articulação com o previsto no Programa de Desenvolvimento Rural 2020, que se encontra em fase final de construção pelo Governo.

2.2.3 Biodiversidade e Conservação da Natureza

Na área da Biodiversidade, são ainda elementos fundamentais do quadro de referência a ter em conta na atualização da EFN:

Ao nível nacional, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade (ENCNB).

Ao nível Europeu, a Estratégia da UE para a Biodiversidade 2020 e 7º Plano de Ação da UE em matéria de Ambiente (2014-2020).

Conforme as Decisões da CBD, as Partes da Convenção são chamadas a integrarem a biodiversidade nos instrumentos planificadores das florestas. No âmbito da Estratégia da UE para a Biodiversidade 2020, assumem particular relevância as ações 11 e 12 da Meta 3 (Maior contribuição da agricultura e silvicultura para a manutenção e valorização da biodiversidade) e a ação 5 da Meta 2 (Manutenção e recuperação dos ecossistemas e seus serviços), também enquanto contributo fundamental para a prossecução da Meta 1 (Plena aplicação das diretivas Aves e Habitats). Por sua vez, o 7º Plano de Ação da UE em matéria de Ambiente (2014-2020) enquadra todos os objetivos e as metas ambientais da UE e dos EM até final da década e, entre as suas metas, para além de

considerar a necessidade de “intensificar sem demora a aplicação da Estratégia da União para a Biodiversidade, a fim de atingir as suas metas”, estipula que a gestão florestal será feita de modo sustentável e que as florestas, a sua biodiversidade e os serviços por elas prestados são protegidos e, na medida do possível, melhorados. Deverá também melhorar-se a resiliência das florestas às alterações climáticas, aos fogos, às intempéries, às pragas e às doenças. Por sua vez, a própria Estratégia Florestal da UE específica, como uma das áreas prioritárias, a “Proteção das florestas e aumento dos serviços dos ecossistemas” e, como uma das orientações estratégicas, “alcançar uma melhoria significativa e mensurável do estado de conservação de espécies e habitats florestais, através da aplicação integral da legislação sobre natureza da UE e assegurando que os planos florestais nacionais contribuem para a gestão adequada da rede Natura 2000 até 2020”. A presente ENF é consistente com estes objetivos.

O Plano Setorial da Rede Natura 2000 (PSRN2000) deve também ser alvo de integração nas diferentes políticas sectoriais, designadamente, na política florestal, na política de gestão do litoral e de planeamento do espaço marítimo. Os Planos Regionais de Ordenamento Florestal constituíram um 1º passo para a concretização dessa política, sendo que a sua elaboração teve em linha de conta as orientações estratégicas determinadas pelo PSRN2000 para as áreas da Rede Natura 2000. É assim de acrescentar que a totalidade da Rede Natura 2000 é abrangida por um plano regional desta natureza, traçando o quadro de referência do desenvolvimento florestal a operacionalizar através dos planos de gestão florestal a desenvolver a uma escala de maior detalhe. Os planos de gestão florestal, quando abrangem território integrado em áreas classificadas, incluem um instrumento fundamental para a conservação, o designado “programa de gestão da biodiversidade”, conforme estabelecido pelo regime jurídico dos instrumentos de gestão florestal.

Note-se que, de acordo com a última avaliação efetuada no âmbito do artigo 17º da Diretiva Habitats, embora nos habitats florestais não se verifiquem situações de avaliação global “desfavorável/má”, um número significativo destes habitats naturais (69 %, 11 habitats) encontram-se em situação “desfavorável/inadequada”. Para este resultado concorrem as florestas esclerófilas mediterrânicas (9320, 9330, 9340, 9380), as florestas de coníferas das montanhas mediterrânicas (9560, 9580), os carvalhais (9160, 9230, 9240) e ainda os habitats 92D0 (Galerias e matos ribeirinhos meridionais da *Neriotamaricetea* e *Securinegion tinctoriae*) e 91B0 (Freixiais termófilos de *Fraxinus angustifolia*). Muitos destes habitats florestais encontram-se fragmentados ou acantonados, e são pouco frequentes as situações em que exibem a maturidade e o estado de conservação que devem caracterizar comunidades climáticas ou paraclimáticas.

2.2.4 Alterações Climáticas e Energia

No que se refere às alterações climáticas, os compromissos assumidos no âmbito da Convenção Quadro e do Protocolo de Quioto definem o enquadramento do sector florestal, nas vertentes mitigação e adaptação. Na vigência do 1.º período de compromisso do protocolo de Quioto, o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC) estabeleceu a estratégia nacional para o controlo e redução das emissões de gases de efeitos de estufa (GEE) e estipulou as medidas que, do ponto de vista florestal, contribuíam para a mitigação das emissões. Com a renegociação do protocolo de Quioto e com as novas abordagens relativas ao próximo período 2013-2020, foi decidido a nível europeu que os Estados Membros deverão informar sobre as ações que desenvolvem com vista a aumentar a capacidade de sequestro e minimizar as emissões do sector de alterações de uso do solo e floresta

(LULUCF - Land use, land-use change and forestry), pelo que esse vai ser o desafio nos próximos tempos, sendo necessário haver coerência e sinergia entre a presente ENF, os PROF e a Estratégia Nacional para as Alterações Climáticas. O novo PNAC, em preparação, englobará o programa de ação LULUCF. De notar que o balanço da contribuição do sector florestal para o cumprimento do 1.º período do Protocolo de Quioto, foi elaborado recentemente em articulação com a APA. Note-se que a estratégia para a adaptação das florestas às alterações climáticas foi objeto de abordagem específica, cujos resultados se incorporam na presente ENF.

A produção de energia a partir de fontes renováveis é um processo essencial para atingir os compromissos assumidos no âmbito da política de alterações climáticas a nível da EU e global, nele se integrando o aproveitamento de biomassa para energia. *Sensu lato*, a utilização de Fontes de Energia Renovável (FER faz-se no quadro das metas europeias «20-20-20» que visam alcançar em 2020: 20% de redução de gases com efeito de estufa aos níveis de 1990; 20% da quota de energia proveniente de fontes de energia renováveis no consumo final bruto; 20% de redução do consumo de energia primária relativamente à projeção do consumo para 2020, mediante o aumento da eficiência energética. Estas metas são consignadas nos instrumentos legislativos nacionais, designadamente na Estratégia Nacional para a Energia (ENE), RCM n.º 29/2010. Ainda no quadro da política energética nacional, o Plano Nacional de Ação para as Energias Renováveis (PNAER) e o Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE) são instrumentos de planeamento que estabelecem o modo de alcançar as metas e os compromissos internacionais assumidos por Portugal em matéria de eficiência energética e de utilização de energia proveniente de fontes renováveis e, como tal, serão tidos em consideração na ENF.

Neste quadro, destaca-se, enquanto aposta estratégica, nas linhas de ação do PNAER 2020 o “Estímulo ao desenvolvimento da utilização energética da biomassa, sobretudo florestal, em particular no apoio aos equipamentos de biomassa para aquecimento, ambiente e AQS (Águas Quentes sanitárias) nos sectores doméstico e nos serviços públicos, devendo ser encontradas fontes de financiamento adequadas, nomeadamente junto dos fundos de apoio existentes e no âmbito da negociação do futuro quadro de programação para 2014 -2020.”

Concretamente, são de sublinhar no PNAER 2020 as medidas específicas para a biomassa florestal, relativamente aos sectores Elétrico e Aquecimento & Arrefecimento (AA), nomeadamente, “Centrais de biomassa”, “Valorização da biomassa florestal” e “Calor Verde”.

O PNAER 2020 assume ainda inequivocamente a importância de um “Centro de competências na área da biomassa” através da dinamização do Centro de Biomassa para a Energia (CBE) enquanto centro de investigação, certificação e coordenação global do setor da biomassa.

O aproveitamento energético da biomassa gerada nas matas em resultado da execução das ações de gestão e exploração florestal, bem como de outros subprodutos e produtos florestais constitui assim um importante contributo para garantir o cumprimento dos compromissos assumidos por Portugal no contexto das políticas europeias de combate às alterações climáticas e energéticas. Sublinhe-se que apesar de as indústrias florestais estarem a utilizar cada vez mais biomassa para a produção de energia, importa promover uma utilização sustentável deste recurso, tanto mais que pela sua utilização são, igualmente, atingidos objetivos de redução do combustível na floresta e do risco de incêndios.

2.2.5 Desertificação

A questão do coberto florestal e das suas funções e serviços ambientais assumem um papel fundamental no âmbito das intervenções de prevenção e do combate à desertificação, à degradação dos solos e à mitigação dos efeitos da seca, tutelados pela Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, de que Portugal é parte, estando particularmente incluídos no segundo objetivo da Estratégia Decenal 2008/2018 da Convenção, relativo à promoção da gestão sustentável dos ecossistemas das áreas suscetíveis e a recuperação das áreas afectadas. Esta matéria está prevista ser transposta para o novo PANCD (2014 – 2024) através dos seguintes objetivos específicos e decorrentes linhas de ação com particular incidência no sector florestal:

1 - Conservar e promover os montados e outros sistemas agroflorestais mediterrânicos e macaronésicos:

1.1 - Salvaguardar e promover os povoamentos e as estruturas viáveis nas estações adequadas;

1.2 - Promover intervenções de beneficiação florestal em geral;

1.3 Proteger e conduzir as regenerações naturais de arvoredos autóctones;

1.4 - Promover as pastagens mediterrânicas naturais ou melhoradas biodiversas sob coberto;

1.5 - Promover a utilização de espécies, raças e variedades autóctones;

1.6 - Adotar e promover boas práticas agrícolas, silvícolas e pastoris, incluindo o desenvolvimento de sistemas de aconselhamento agrícola e florestal.

2 - Promover, conservar e gerir adequadamente as outras florestas e os matagais mediterrânicos e macaronésicos:

2.1 - Estabelecer um programa específico de arborização com espécies arbóreas e arbustivas xerofíticas autóctones, incluindo *Juniperus* spp., *Quercus coccifera*, *Olea euroapea* ssp. *sylvestris*, *Olea maderensis*, *Phillyrea* spp., *Pistacia* spp. *Arbutus unedo*, *Dracaena draco*, *Euphorbia piscatoria* e outras;

2.2 - Promover novas arborizações de povoamentos mistos de quercíneas com as espécies anteriores e/ou com *Pinus pinea*;

2.3 - Conduzir e adequar a gestão dos povoamentos e estruturas existentes ou a instalar;

2.4 - Promover a conservação e a recuperação de galerias ripícolas;

2.5 – Salvaguardar, reabilitar e promover as formações relíquias e os núcleos / exemplares notáveis da flora lenhosa autóctone;

2.6 - Desenvolver as medidas estruturais de defesa e proteção destas estruturas contra incêndios, fenómenos meteorológicos extremos e agentes bióticos.

4 - Controlar e recuperar áreas degradadas:

4.1 - Incentivar e apoiar o restauro e a requalificação ambiental e paisagística das áreas afetadas, designadamente: (i) áreas percorridas por incêndios rurais, incluindo florestais, (ii) áreas erosionadas, salinizadas e outras degradadas, (iii) exóticas invasoras lenhosas, (iv) solos degradados por sobre exploração, designadamente das áreas com encabeçamentos desajustados ou desregrados e (v) áreas de extração de inertes;

4.2 - Aumentar a resiliência dos ecossistemas das áreas suscetíveis através de intervenções visando a conservação do solo e da água: (i) nas cabeceiras das bacias hidrográficas, (ii) nas encostas mais declivosas e propensas à erosão e (ii) na envólvecia dos cursos e linhas de água de regime torrencial.

A suscetibilidade à desertificação, que em termos da Convenção é definida pelo limiar do Índice de Aridez e em concreto em Portugal corresponde às classes “semiárido” e “sub-húmido seco”, abrange 58% do território do Continente no último trinténio (1980/2010) e 63% no último decénio (2000/2010) (figura 8). Nestas últimas condições se englobam mais de 60% das florestas nacionais, incluindo 100% da área de azinheira, 99% da área de sobreiro, 98% do pinheiro manso e 100% da alfarrobeira.

De notar também que neste último decénio se regista uma significativa tendência na recuperação da capacidade produtiva dos solos portugueses – em cerca de 22% no total do Continente -, logo uma regressão nas tendências de desertificação, incluindo-se neste âmbito mais de 5% de áreas degradadas, 9% de áreas em produção e 6% de áreas naturalizadas), em boa parte relacionada com as novas arborizações, pois mais de 90% das novas arborizações foram realizadas em áreas suscetíveis à desertificação (IFN5).

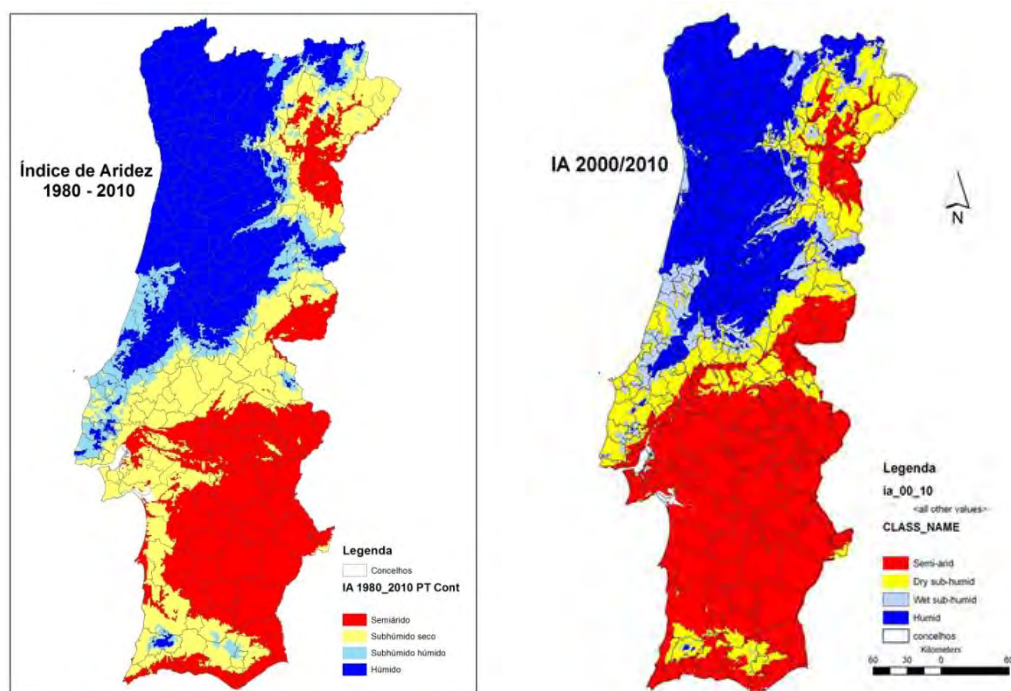


Figura 8 – Suscetibilidade à desertificação (índice aridez semiárido e sub-húmido seco, 1980-2010 e 2000/2010).

3. UMA MUDANÇA DE CONTEXTO

O setor florestal atravessou duas fases diferentes no último século. A primeira fase concentrou-se na expansão da área florestal, ou noutras palavras, na criação do recurso floresta. A segunda fase correspondeu à expansão industrial com um aumento da taxa de utilização do recurso. A terceira fase, em que se entrará agora, deverá ser logicamente uma de melhoria da qualidade, da eficiência e do valor agregado do sector em áreas específicas.

As últimas três décadas foram no entanto de grande turbulência para o setor florestal. Fatores externos e internos contribuíram para criar uma imagem de altos riscos de investimento e de gestão associados ao mesmo. Esta imagem tem a sua base em riscos reais e em riscos e incertezas apenas percebidos. Esta percepção de riscos torna-se crítica porque o sector florestal português se desenvolveu principalmente com base na atividade privada (ao nível da floresta e das indústrias). E o desenvolvimento futuro do sector terá de continuar a basear-se na atividade privada, até pelas alterações nas funções do Estado, nomeadamente de redução do seu peso na economia e das incertezas relativamente aos financiamentos externos, nomeadamente os oriundos da União Europeia. Mas, a menos que os riscos percebidos sejam reduzidos, será difícil continuar a assegurar o investimento privado no sector e poderá mesmo verificar-se desinvestimento.

Deste modo, de forma a manter os altos valores económicos associados à floresta e de lhe assegurar competitividade e sustentabilidade, há que garantir que a diminuição dos riscos, tanto reais como percebidos, constitua uma componente importante da estratégia florestal para a próxima década. É sabido que sempre houve riscos na atividade florestal mas a magnitude que estes atualmente alcançaram é um fenómeno mais recente, interessando, por isso, rever os fatores que contribuíram para tal mudança de contexto.

3.1. Alterações Climáticas

O clima e os padrões climáticos mundiais estão em mudança, com consequências ao nível económicos, social e ambiental. Apesar da dificuldade em prever os impactos do efeito de estufa a uma escala regional, todas as projeções analisadas pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPPC) convergem nas projeções de aquecimento terrestre, acumulando-se evidência de que estes efeitos vão ser sentidos fortemente. Análises regionalizadas indicam uma vulnerabilidade especial para a região mediterrânica que resultam da conjugação de, por um lado, impactos potenciais mais severos e, por outro, de uma menor capacidade de adaptação (EEA, 2012).

Em Portugal estas alterações climáticas irão fazer-se notar em diversos parâmetros, nomeadamente, aumento da temperatura, diminuição da precipitação e humidade relativa, variação da intensidade dos ventos, aumento da radiação solar e aumento da frequência e intensidade dos eventos extremos (Santos *et al.*, 2002; Santos & Miranda, 2006). As projeções mais recentes para a evolução do clima em Portugal ao longo do século XXI, elaboradas pelo IPMA e pelo Instituto Dom Luiz, no âmbito do estudo do consórcio europeu EC - EARTH, apontam no sentido do aumento generalizado da temperatura média anual, mais acentuado no interior do Continente. O aquecimento médio no território previsto para o final do século XXI, é de cerca de 2,5 °C e 4 °C, consoante os cenários socioeconómicos considerados (Fig. 9).

O aumento da temperatura irá verificar-se ao nível do aumento da temperatura média e da temperatura máxima no verão, no incremento do número de dias quentes (máxima superior a 35°C), de noites tropicais (mínimas

superiores a 20°C) e da frequência e intensidade das ondas de calor. Por outro lado, diminuirão os dias de geada ou dias com temperaturas mínimas inferiores a 0°C.

No que se refere à precipitação, a incerteza do clima futuro é substancialmente maior. Todavia, quase todos os modelos preveem redução da precipitação e da humidade relativa em Portugal Continental durante a primavera, verão e outono, com as maiores perdas a ocorrerem nas regiões do sul.

Uma das características importantes das alterações climáticas previstas e observadas é a do aumento de frequência dos fenómenos extremos (cheias, tempestades, secas e ondas de calor). Estes fenómenos têm vindo a aumentar, conduzindo a prejuízos económicos significativos: na Zona Económica Europeia, entre a década de 1980 e a de 2000, os prejuízos decorrentes de fenómenos climáticos extremos aumentaram de 9 biliões de euros para mais de 13 biliões de euros (Löv et al. 2012).

As tendências do clima no Continente podem ser representadas no diagrama de Emberger, de utilização clássica na bioclimatologia florestal e calculado com base nos dados de precipitação anual e das temperaturas médias do mês mais frio e do mês mais quente que o Instituto de Meteorologia registou para as capitais de distrito desde 1941. Verifica-se um aumento das produtividades potenciais lenhosas nalgumas estações localizadas no Norte e Centro de Portugal Continental (Viana do Castelo, Braga, Porto e Aveiro) enquanto noutras estações (Bragança, Guarda e Évora) essa evolução é negativa, em resultado das reduções na precipitação anual e do aumento das amplitudes térmicas (Figura 10).

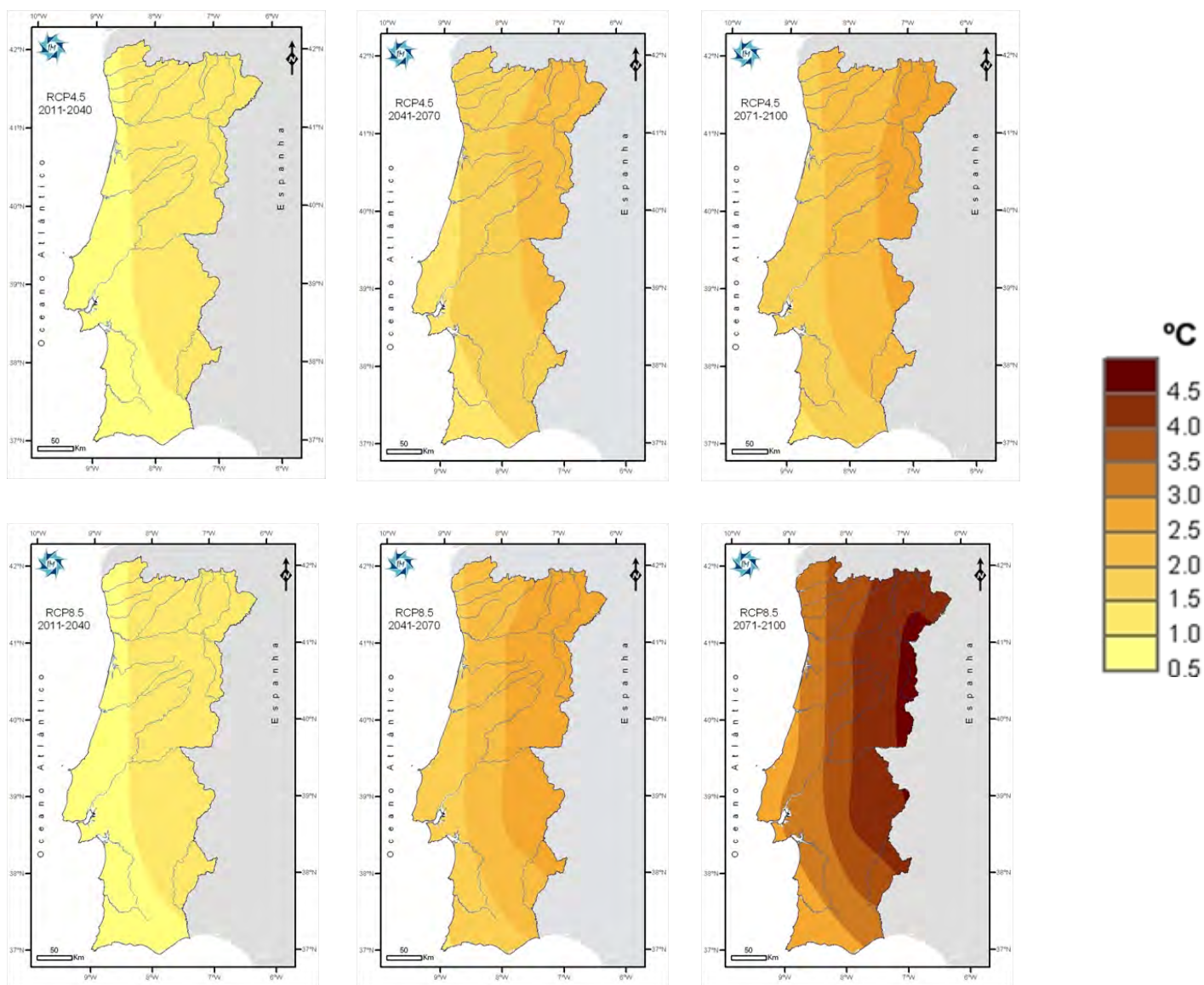


Figura 9 - Anomalia da temperatura média em relação à média de 1961-90 para os períodos 2011-2040, 2041-2070 e 2071-2100, para o cenário RCP4.5 (menos gravoso, em cima) e RCP8.5 (mais gravoso, em baixo).

caso do sobreiro, a produtividade primária líquida aumenta significativamente nas regiões norte diminuindo de forma significativa nos solos com menor capacidade de retenção para a água da região sul.

A degradação do coberto arbóreo que poderá decorrer da alteração das condições ecológicas, da ocorrência crescente de pragas e doenças ou do aumento da ocorrência de incêndios florestais reduzem a função protetora das florestas, expondo os solos a um maior risco de erosão.

Pela magnitude que alguns dos impactos poderão ter, pelo facto de se tratarem já hoje em dia de fatores que condicionam o desempenho das funções dos espaços florestais e por poderem potenciar outros impactos, destacam-se como impactos críticos o agravamento dos riscos associados aos agentes bióticos nocivos e os incêndios florestais e ainda os impactos sobre a produtividade dos povoamentos. No que concerne aos incêndios florestais, é expectável o aumento do risco meteorológico de incêndio, destacando-se o seu aumento substancial nos meses de primavera e outono com o conseqüente alargamento da época de maior risco de incêndio. No caso dos agentes bióticos nocivos, as alterações climáticas poderão promover novas oportunidades para o seu estabelecimento, não só por favorecerem o desenvolvimento das suas populações, mas também por criarem, muitas vezes, pressões ambientais que tornam as árvores e os ecossistemas mais vulneráveis a determinados organismos.

Os impactos diretos e indiretos sobre formações florestais de elevado valor para a conservação da biodiversidade, poderão comprometer esta importante função dos espaços florestais. Destacam-se os impactos potenciais já mencionados sobre os bosques e montados de sobreiro e de azinheira que poderão ser reforçados pela degradação que já se verifica numa área significativa destas formações e que resulta de um conjunto de fatores que se interrelacionam.

As galerias ripícolas, elementos fundamentais para a conectividade da paisagem e para a qualidade da água, poderão sofrer graves impactos pela diminuição de precipitação e aumento dos períodos em que os cursos de água secam. A vulnerabilidade deste habitat é ampliada pelo facto de muitas galerias ripícolas se encontrarem já sujeitas a outras pressões ambientais, apresentando um elevado nível de fragmentação.

A redução da biodiversidade dependerá da estrutura e composição da paisagem resultante que, por sua vez, depende, em muito, das opções tomadas pelos proprietários e agentes, não obstante a existência de políticas e de planos que visam a conservação da biodiversidade.

O trabalho desenvolvido pelo ICNF no âmbito da Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas identifica um conjunto de medidas que visam reduzir a vulnerabilidade dos espaços florestais face aos impactos potenciais das alterações climáticas, aumentando a capacidade de resposta do sector (sistemas florestais e socioeconómicos) e reduzindo os impactos potenciais.

Particularmente relevante no aumento da capacidade de adaptação é a promoção da gestão ativa dos espaços florestais uma vez que, através de intervenções planeadas e que considerem os riscos associados às alterações climáticas, é possível ponderar a utilização de práticas que reduzam os impactos. Uma vez que os impactos diretos e indiretos poderão, de forma mais ou menos gradual, traduzir-se na perda de rendibilidade das explorações, e por conseqüência na diminuição dos níveis de intervenção sobre os espaços florestais (aumentando a sua vulnerabilidade) importa que os modelos de gestão a implementar considerem, para além do aumento da resiliência, a sustentabilidade económica.

Finalmente realça-se a necessidade de melhorar o conhecimento científico sobre os cenários climáticos e impactos, que através de processos de divulgação adequados permitirá informar os decisores políticos e os agentes, possibilitando tomadas de decisão mais esclarecidas e fundamentadas, integradas num processo de adaptação que se pretende dinâmico.

A proposta de medidas tem como pano de fundo uma visão que reflete a necessidade dos espaços florestais, considerando a sua importância para a sociedade, continuarem a desempenhar diversas funções de forma sustentável.

3.2. Incêndios

Uma expressão do efeito das mudanças climáticas foi o aumento do fenómeno dos incêndios florestais quando comparamos com as décadas anteriores, que são hoje em dia, certamente o maior dos riscos percebidos no sector florestal. E não pode ser casual a coincidência dos padrões observados na Europa para a evolução da área ardida na segunda metade do século passado (Figura 11) e dos registados para os fenómenos extremos à escala global.

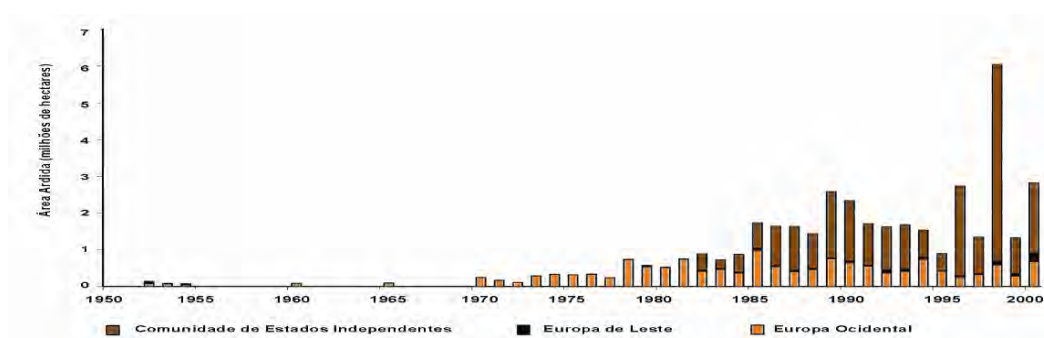


Figura 11- Evolução da área ardida na Europa entre 1950 e 2000 (adaptado de: UNECE e FAO, 2005)

Na Europa, de acordo com o relatório do estado das florestas europeias 2011 (Forest Europe, UNECE e FAO, 2011), no período 1990 a 2005 não é consistente essa tendência de aumento da área florestal afetada por incêndios (Quadro 3). Em 2005 os incêndios florestais afectaram uma área maior, na região Europeia, do que em 1990, enquanto na Europa sem a Federação Russa essa tendência foi inversa.

Quadro 3

Região		1990	2000	2005
Europa	Área florestal ardida (M ha)	1.0	1.5	1.4
	% área florestal ardida	0.1	0.2	0.1
Europa sem Federação Russa	Área florestal ardida (M ha)	0.3	0.3	0.3
	% área florestal ardida	0.2	0.1	0.2

É, no entanto evidente, pela análise do quadro 4, que os incêndios atingem particularmente os países do Mediterrâneo. A proporção de área queimada é pouco maior do que 0,1%, para as diferentes regiões europeias com exceção da Europa Ocidental-Sul onde cerca de 0,6 % da área florestal foi atingida por incêndios. O relatório do estado das florestas europeias 2011 (Forest Europe, UNECE e FAO, 2011) aponta, também, Portugal como o país que tem a maior área

percorrida por incêndios (104 000 ha ou 3 % da área total de floresta), enquanto em Itália, Espanha e França menos de 1% da área florestal ardeu. Nos últimos 6 anos, de 2006 a 2012, a incidência de povoamentos queimados em Portugal foi de 0,86% da área florestal.

Quadro 4

Região	Área florestal ardida (1 000 ha)	% área florestal ardida
Federação Russa	1081.3	0.1
Norte da Europa	5.3	0.0
Europa Central-Oeste	27.3	0.1
Europa Central-Este	18.7	0.0
Sudoeste Europeu	196.1	0.6
Sudeste Europeu	37.3	0.2
Europa	1 366.0	0.1
Europa sem Federação Russa	284.7	0.1
EU-27	251.2	0.2

São os grandes incêndios provenientes do espaço rural que atingem as dimensões causadoras dos maiores prejuízos à sociedade, acabando por atingir por vezes os próprios espaços urbanos. Os médios e grandes incêndios (mais de 100 ha) constituíram mais de 85% da área ardida nos anos de 2003 a 2005 (os anos com maior área ardida de que há memória). Qualquer estratégia de controlo dos incêndios florestais deverá por isso considerar os aspetos particulares aos incêndios de maior dimensão.

Um primeiro aspeto particular aos grandes incêndios é o de que ocorrem em condições meteorológicas extremas. Para o território continental, a importância das condições meteorológicas extremas na área ardida total pode ser resumida na comparação dos dois gráficos da Figura 12. Eles mostram o número de dias de 15 de Maio a 15 de Outubro em que se observaram as diferentes classes de risco meteorológico de incêndio nos anos de 2000 a 2012 e o correspondente resultado em áreas ardidas. De registar que, nos anos 2003, 2005, 2006, 2010 e 2012, aos poucos dias de risco muito elevado (13, 18, 16, 18, 17 dias) corresponderam áreas ardidas respetivamente de 299, 187, 48, 19, 95 mil hectares, como resultado de apenas 3 a 7 ocorrências/ ano.

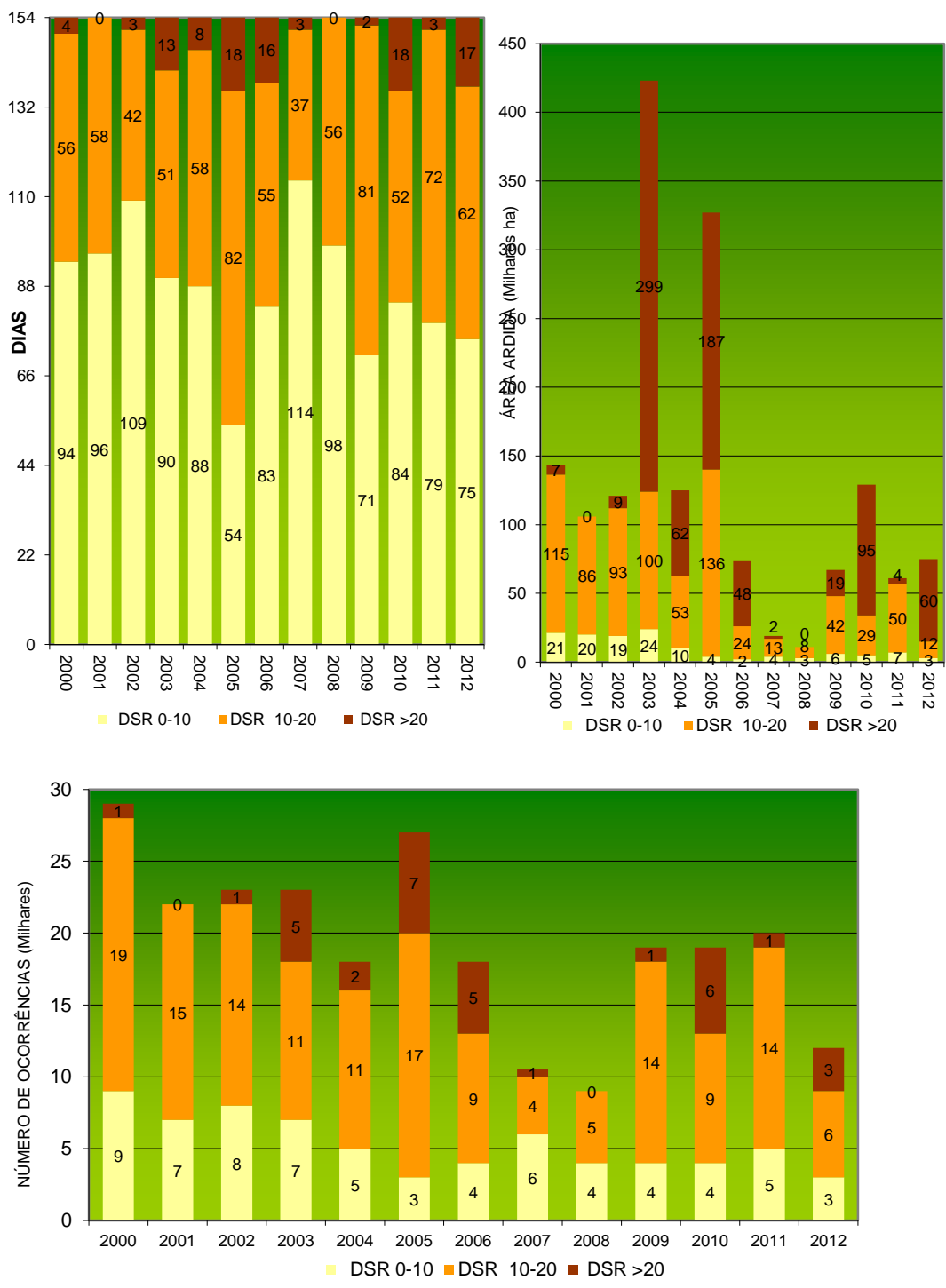


Figura 12 - Distribuição de dias e de área ardida por classe de índice de severidade diário (Daily Severity Rating - DSR), componente do índice de risco meteorológico canadiano (Fire Weather Index- FWI), para o período de 15 de Maio a 15 de Outubro dos anos de 2000 a 2012 (Fonte: ICNF, 2013).

Um segundo aspeto particular dos incêndios de mais de 100 ha é o de que a probabilidade da sua ocorrência só é significativa a partir de durações superiores a 24 horas (DGRF, 2005). Sabendo-se, por outro lado, que existe uma relação estreita entre a rapidez de intervenção e a duração do incêndio (e também portanto a sua dimensão) é de grande importância promover o objetivo de melhorar a rapidez de intervenção.

Um terceiro aspeto importante dos grandes incêndios é o de que existe um padrão, que se mantém constante de 1980 a 2012, que indica que, contrariamente aos pequenos incêndios, a maioria das extinções corresponde ao período da noite, aproveitando as condições favoráveis à extinção. A partir deste conhecimento pode concluir-se que a colaboração entre bombeiros e sapadores florestais pode potenciar o esforço de extinção e rescaldo durante a noite, aproveitando todo o trabalho e experiência de redução de combustíveis feito pelos sapadores, por vezes com a utilização do próprio fogo.

Um quarto aspeto está relacionado com a alteração da população no interior. Não há análises detalhadas sobre o impacto do despovoamento humano no sector florestal, mas várias hipóteses têm sido avançadas. Uma é que o despovoamento leva a um aumento na dimensão das áreas ardidas no interior, devido a uma menor capacidade informal de deteção e de participação no combate. A segunda hipótese é que o êxodo rural disponibilizou áreas agrícolas para o uso florestal, ou conduziu ao abandono e ao aparecimento de matos, originando manchas combustíveis mais contínuas. A terceira hipótese é que a ausência dos proprietários levou ao abandono da gestão florestal tradicional (roça do mato, cortes seletivos e resinagem) conduzindo à acumulação da biomassa. A diminuição da pastorícia teria efeito idêntico.

De facto, as alterações de contexto socioeconómico subtraíram à floresta toda uma série de funções e de agentes indispensáveis ao seu desempenho estável e equilibrado. Trata-se de funções e de agentes que no quadro da utilização tradicional do território, permitiam a manutenção de um espaço florestal com uma estrutura e uma composição de elevada exigência ao nível da manutenção (limpezas, desbastes, etc.) e do controlo (vigilância, operacionalidade, etc.), apenas conseguidas mediante as sinergias estabelecidas com os sistemas de produção agrícola e animal. O atual desajuste entre as características da sociedade e a estrutura e composição da floresta só foi possível pela forma acelerada como se concretizou a urbanização da população portuguesa quando comparada com o período de revolução dos sistemas de silvicultura (espécies, regimes e modos de tratamento) praticados na generalidade do espaço florestal.

Um último aspeto a considerar é o de que os grandes incêndios tendem a ser pouco seletivos, isto é, percorrem tipos de florestas que, em condições normais, são menos suscetíveis aos incêndios.

Os incêndios que percorrem terrenos bravios de matos e ervas, pastos, olivais ou outras culturas agrícolas, entram facilmente pela floresta. Havendo condições meteorológicas propícias, de altas temperaturas, baixa humidade e ventos fortes e, naturalmente, continuidade de combustível, o incêndio progride com grande intensidade pela mancha florestal, consome a mata e segue o seu caminho pelo vasto território rústico. Os grandes incêndios, Catraia- Távira, em 2012, e Picões – Alfandega da Fé, em 2013, são exemplos paradigmáticos desta realidade. Nas extensas áreas percorridas pelos incêndios são também normalmente afetados valores naturais com estatuto de proteção (áreas classificadas), cuja salvaguarda merece atenção especial, nomeadamente com medidas que favoreçam o restauro dos ecossistemas.

Comparando a composição das áreas ardidas entre 1996 e 2012 com a composição dos espaços florestais em 1995, 2005 e 2010 (Figura 13) verifica-se que, nos anos de grandes incêndios, tipos de espaços florestais normalmente menos suscetíveis aos incêndios (como os dominados por sobreiro) constituem uma fração significativa das áreas ardidas. Este aspeto tem particular relevância no desenho de estratégias especiais para condições extremas de propagação.

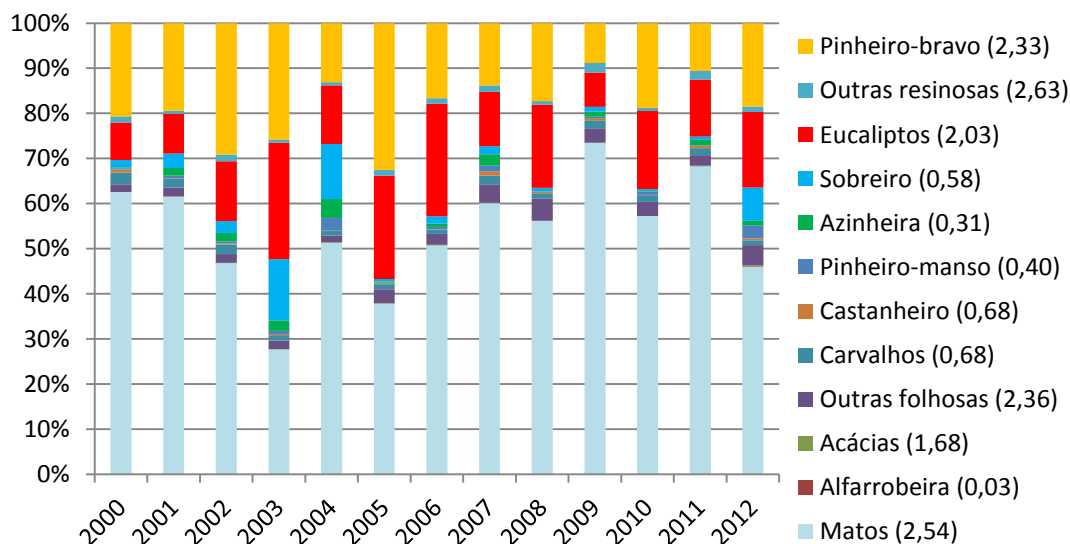


Figura 13- Comparação do uso/ocupação do solo em 1995, 2005 e 2010, com base na nomenclatura de uso/ocupação do solo do IFN6 (dados preliminares) e da floresta ardida (1996-2011). Entre parênteses apresentam-se, para o mesmo período, a taxa de incidência por tipo de floresta.

Os fogos constituem uma pressão com um peso significativo em todos os grupos da fauna, flora e habitats naturais. Relativamente aos povoamentos florestais, o maior impacto dos incêndios nas últimas duas décadas tem sido nos povoamentos de pinheiro bravo e de eucalipto, o que não pode deixar de estar associado a reduções na produção de madeira. Este facto é especialmente relevante para o pinheiro bravo, que demonstra uma tendência para uma redução gradual dos seus volumes explorados.

Os resultados das Contas Económicas da Silvicultura indicam um declínio acentuado, entre 2000 e 2011, das produções de madeira de resinosas para serração, a qual foi em termos globais de -65%, correspondendo a uma média anual de -5,9%.

De qualquer forma, a real dimensão do problema dos incêndios ultrapassa em muito a questão da diminuição da produção de material lenhoso, e essa avaliação pode agora fazer-se pela estimativa do seu custo social, que constitui a mais negativa das externalidades associadas à floresta. De facto, para um valor económico total do espaço florestal estimado em 2001 em 1,3 mil milhões de euros, contrapõem-se estimativas de custo social dos

incêndios florestais que variaram no período 2000-2004 entre 0,2 e 1,0 mil milhões de euros (no ano extremo de 2003), ou seja, entre 20 a 80% da produção anual de riqueza florestal.

Da análise dos custos sociais dos incêndios conclui-se que o valor médio investido anualmente em atividades de prevenção e de combate foi, de 2000 a 2004, de 18,3 euros por hectare de espaço florestal existente (povoamentos e matos), valor ligeiramente superior aos publicados internacionalmente, que se situam em média nos 16 euros/ha. O valor investido em prevenção foi, em média, de metade do investimento em combate (5,7 euros/ha de prevenção e 12,6 euros/ha em combate). O valor de prevenção e combate corresponde a 0,6 milhares de euros por hectare de área ardida (povoamentos ou matos). Os custos associados às perdas de bens e serviços e à recuperação de áreas ardidadas foram, em média, de 3,5 milhares de euros por hectare de povoamento florestal ardido, repartidos por 2,5 milhares de euros/ha de perdas e 1,0 milhar de euros/ha de recuperação.

As perdas são muito grandes e as perceções de risco associado aos incêndios florestais são provavelmente ainda maiores, conferindo maior importância à minimização dos riscos de incêndio como uma componente fundamental da Estratégia Nacional para as Florestas.

3.3. Pragas, Doenças e Invasoras

A circulação global de espécimes florestais e dos seus produtos e subprodutos, devida ao comércio, exploração de novas oportunidades de mercado e fluxos humanos é, hoje em dia, uma ameaça à sanidade florestal das principais essências florestais e, logo, à sua sustentabilidade e das fileiras nelas assentes. Com efeito, o estado fitossanitário das manchas florestais é fator determinante da sua sustentabilidade, uma vez que os danos causados por agentes bióticos nocivos, também designados por Pragas, podem comprometer os objetivos da gestão florestal, sejam eles de proteção ou de produção de bens diretos ou indiretos.

Ao risco colocado pela necessária circulação de bens e pessoas acrescem as alterações climáticas, que criam condições favoráveis para o estabelecimento de pragas, não só por favorecerem o desenvolvimento das suas populações mas também por criarem, muitas vezes, pressões ambientais que tornam as árvores mais vulneráveis a estes organismos, em especial àqueles que se poderão classificar como Espécies Exóticas.

É por isso consensual o reconhecimento da importância da definição de objetivos de longo prazo, políticas e ações adequadas, i.e., de uma atuação pensada e concertada em matéria de fitossanidade florestal, indispensável a qualquer estratégia para a floresta e para o desenvolvimento rural, quer ao nível nacional quer ao nível supranacional.

As alterações climáticas poderão ainda potenciar a propagação de espécies invasoras a novas áreas, com reflexos diretos na redução da biodiversidade, como no caso da Laurissilva (Figura 14) e na produção de produtos lenhosos, não lenhosos e dos valores de uso indireto.



Figura 6 - Localização das invasoras lenhosas ameaçando as manchas de Laurissilva na Madeira (Fonte: Medeiros e Jesus, 2006).

Em termos de avaliação do estado de vitalidade da floresta, foram realizadas avaliações genéricas, através das percentagens de desfoliação e descoloração apresentadas pelas essências florestais, em todo o território continental, no âmbito dos regulamentos comunitários sobre monitorização dos efeitos da poluição atmosférica (figura 15), desde 1988 até 2005, ano em que cessou, sendo substituídas por observações periódicas efetuadas no âmbito do Inventário Florestal Nacional.

Desde há muito que vêm sendo identificados alguns problemas fitossanitários na floresta em Portugal, afetando os principais sistemas florestais, alguns deles associados a perturbações originadas por vários fatores bióticos e abióticos e outros associados ao tipo de gestão florestal que tem vindo a ser implementada.

Destaca-se o declínio dos montados, o qual se tem manifestado desde o século XX, com as suas causas a serem de difícil diagnóstico e grande complexidade, uma vez que nos ecossistemas naturais elas estão, na maior parte das vezes, fortemente interligadas.

Já a partir da década de 70 se tinha começado a verificar um anormal e contínuo agravamento do estado sanitário dos montados, à semelhança do que acontece noutros países da bacia mediterrânica (Espanha, França, Itália, Marrocos e Tunísia). Esse declínio atinge atualmente, nalgumas estações, aspetos bastante críticos, encontrando-se, por todo o país, tanto povoamentos como árvores individuais com mau aspeto vegetativo e uma sintomatologia denunciadora de um enfraquecimento progressivo.

A investigação efetuada sobre o assunto mostra que os montados estão a ser fragilizados por um conjunto de processos lentos e cumulativos que têm que ser claramente quantificados e contra os quais é necessário tomar medidas.

A dimensão do problema tem ainda consequências claras para o valor económico da componente cortiça, ao criar condições para uma redução das quantidades produzidas anualmente (Figura 16).

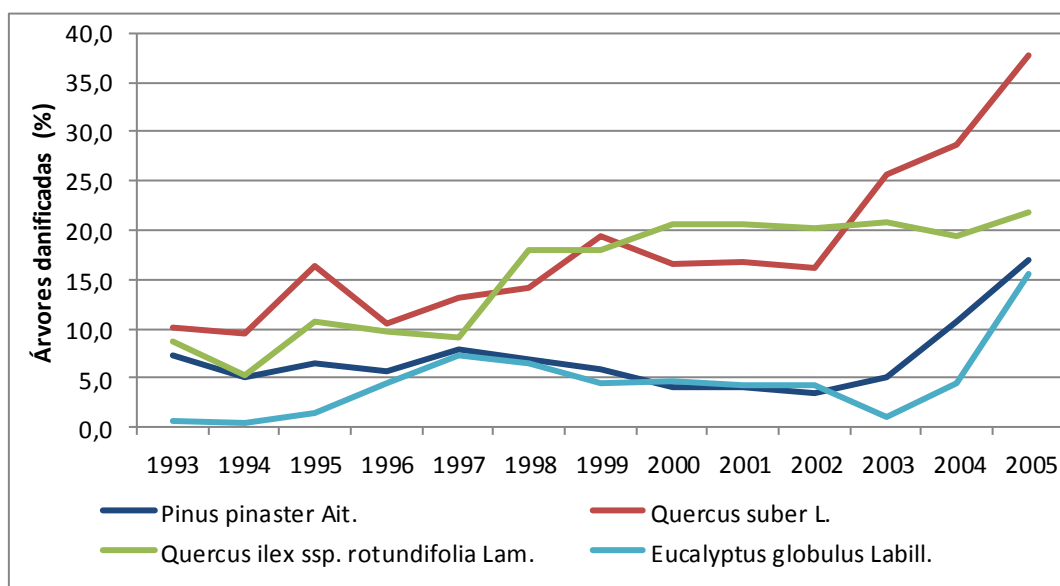


Figura 15- Árvores com baixa vitalidade, no período de 1988 a 2005, nas espécies mais representadas em Portugal Continental.

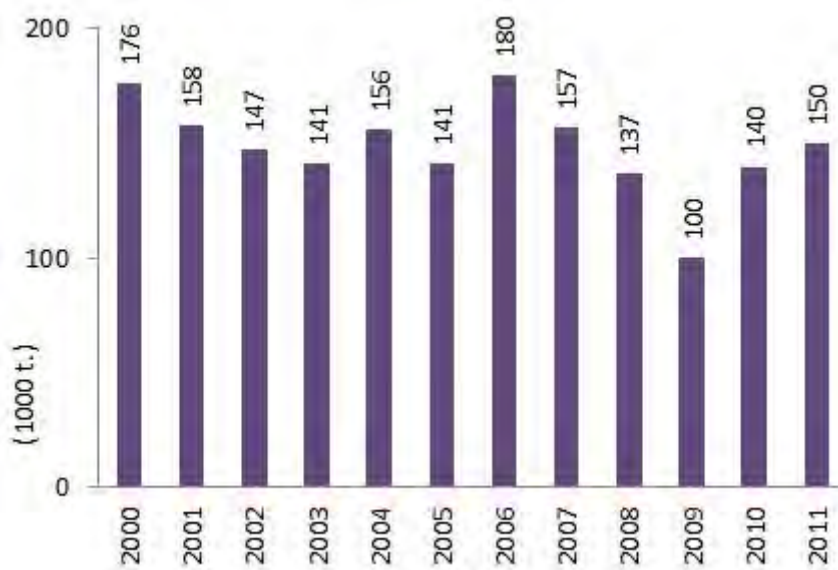


Figura 16- Produção portuguesa de cortiça, estimada para o período 2000-2011 (Fonte: APCOR, 2011).

No continente, outros sistemas têm igualmente sido afetados por problemas fitossanitários, destacando-se os que afetam o pinhal bravo, o pinhal manso, o eucaliptal e bem assim, outras essências florestais como sejam o castanheiro e outros carvalhos. Nos Açores a criptoméria é, igualmente, afetada por fungos radiculares, em particular a *Armillaria* sp., embora não haja estimativas sobre o seu impacto económico.

A situação fitossanitária do pinhal bravo agravou-se em 1999 com a deteção do Nemátodo da Madeira do Pinheiro (NMP), organismo classificado de quarentena pela Organização Europeia e Mediterrânica para a Proteção das Plantas (OEPP), dada a sua elevada nocividade, cujos impactes ecológicos e também de natureza socioeconómica são por todos reconhecidos, razão pela qual é internacionalmente considerado como um dos mais graves problemas fitossanitários ao nível europeu e mundial. Está, por esta razão, instituído um conjunto de restrições à circulação de plantas, material lenhoso, produtos e subprodutos das espécies florestais hospedeiras do NMP, como forma de evitar a sua introdução e estabelecimento em novas áreas.

Desde 1999, têm vindo a ser definidos planos estratégicos de atuação, adaptados às novas realidades relativas à presença do NMP no território nacional, e implementadas ações específicas de prospeção, monitorização e controlo, de investigação científica e de fiscalização e controlo da atividade florestal relacionada com a exploração de coníferas. Estes planos estratégicos de atuação, consubstanciados inicialmente no Programa Nacional de Luta Contra o Nemátodo da Madeira do Pinheiro (PROLUNP) e, posteriormente, no Programa de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro (PANCNMP), têm sido promovidos pelas autoridades da administração pública com competência na área em parceria com os agentes privados do sector florestal.

As prospeções que foram feitas inicialmente vieram demonstrar que a distribuição do nemátodo não se limitava a árvores isoladas, mas que se confinava a uma área, na região continental da península de Setúbal, que levou à delimitação de uma Zona de Restrição (ZR), com cerca de 309.000 ha, e que, de acordo com as regras estabelecidas

pela Comissão Europeia, agrupava a Zona Afetada (ZA) e uma zona de segurança, com pelo menos 20 km de largura em torno da ZA, denominada Zona Tampão (ZT). A restante parte do território onde não foi detetado o NMP foi classificada como Zona Isenta (ZI), onde eram realizadas ações periódicas de prospeção e monitorização intensiva da floresta de coníferas.

Ao longo dos anos, os limites das ZA e ZT foram sendo alterados, tendo-se verificado expansões, principalmente no sentido do limite sul e ao longo do litoral, tendo a área geográfica da ZR evoluído desde aproximadamente 309.000 ha, em 1999/2000, para cerca de 1.010.000 ha, em 2006/2007, razão pela qual, em 2006/2007, a Comissão Europeia impôs a implementação de uma Faixa de Contenção Fitossanitária (FCF), na periferia da ZR, livre de coníferas hospedeiras do nemátodo e do seu inseto vetor com o objetivo de minimizar os riscos de dispersão natural do NMP (Figura 17).

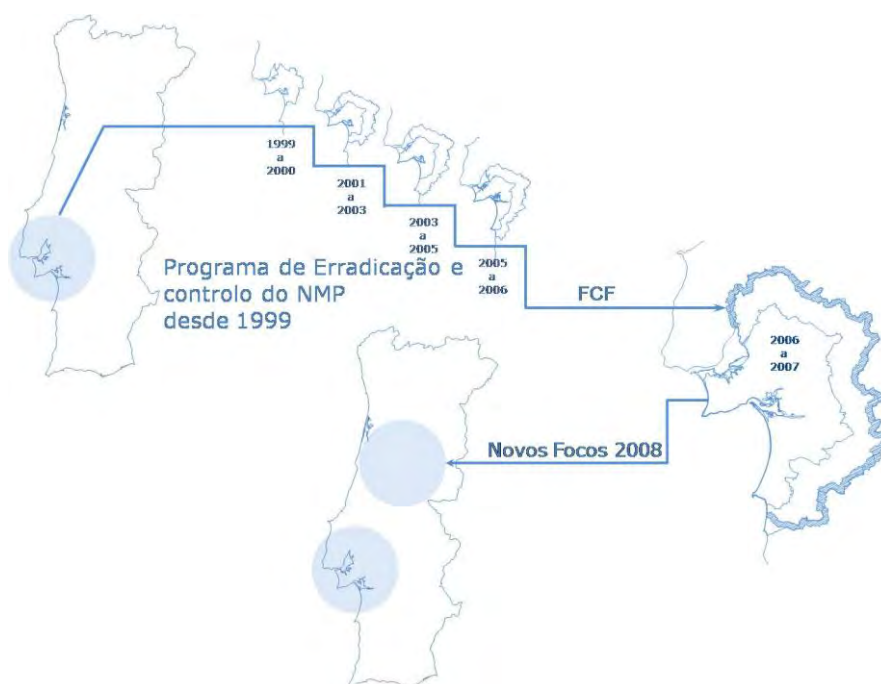


Figura 17- Evolução das áreas afetadas pelo nemátodo da madeira do pinheiro (NMP) desde 1999 e localização da faixa de contenção fitossanitária (FCF).

Apesar dos ações efetuadas para evitar a dispersão do NMP, novos focos foram detetados na Primavera de 2008, na região Centro, mais concretamente nos Concelhos de Arganil e Lousã, e, posteriormente, em vários outros locais, aumentando a sua área de distribuição, pelo que, desde então, a totalidade do território continental foi declarada como ZR e estabelecida a ZT com 20 km de largura ao longo da fronteira com Espanha. O conjunto de medidas e exigências impostas à exploração e transformação industrial de coníferas encontra-se atualmente estabelecido no Decreto-Lei n.º 95/2011, de 8 de agosto.

Em 2009, o NMP foi também detetado na ilha da Madeira, tendo sido estabelecido um Plano de Ação para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro nesta Região Autónoma.

Em 2013 foi adoptado um novo modelo de atuação, o qual consagra a contratualização de serviços especializados de abate, desramação, toragem e destroçamento de árvores de coníferas que sejam identificadas com sintomas de declínio, modelo de atuação que abrange toda a área territorial da Zona Tampão, consagrando uma atuação com carácter plurianual e contínuo, pelo menos até 31 de outubro de 2015 e que visa uma maior eficácia e prontidão na actuação.

Também ao nível dos viveiros florestais têm surgido problemas fitossanitários graves, sendo de destacar, em 2008, o aparecimento do cancro resinoso do pinheiro, outro organismo de quarentena, que tem provocado prejuízos acentuados, com a destruição de milhares de plantas do género *Pinus*.

Por outro lado, existem vários agentes bióticos endémicos, classificados como organismos de “Não Quarentena” que, durante décadas, não constituíram um problema grave mas que, recentemente, em função de alterações das condições ambientais ou do próprio modelo de gestão florestal, adquiriram proporções mais preocupantes, tendo conduzido hospedeiros, pertencentes a vários grupos de espécies, a estados de elevada sensibilidade, cujos impactos se traduziram em importantes perdas para o sector florestal, problema cuja real dimensão importa também conhecer e quantificar.

Citam-se como exemplos, os problemas sanitários que têm vindo a atingir o eucalipto, assumindo atualmente particular relevância o gorgulho do eucalipto (*Gonipterus platensis*), inseto desfolhador que pode causar desfolhas severas, tendo como consequência a mortalidade das árvores ou excessivo enfraquecimento que as suscetibiliza ao ataque de pragas secundárias, os que têm vindo a provocar danos no pinheiro-manso, designadamente ao nível das pinhas, destacando-se o sugador das pinhas (*Leptoglossus occidentalis*), recentemente detetado em Portugal, em 2010 e que pode colocar em risco a produção de pinhão, ou mesmo os problemas associados aos souts e castinçais, como a tinta (*Phytophthora* spp) ou aos outros carvalhos, como seja a *Altica quercetorum*.

Considerando ainda a possibilidade de instalação adicional de outras pragas, consequência das já referidas circulação global e alterações climáticas, assume particular relevância, ao nível nacional, o conhecimento e a avaliação dos níveis populacionais de agentes bióticos nocivos e a perceção da sua evolução espaço-temporal, de modo a permitir a implementação de adequadas medidas de prevenção e de deteção precoce de novos focos, sem qualquer dúvida muito mais desejáveis que as de combate, de qualquer forma a implementar quando necessário como é o caso das correntemente dirigidas ao controlo do NMP e do cancro resinoso do pinheiro, organismos de quarentena.

Para efeitos de uma estratégia florestal, as medidas a tomar para obviar ao fenómeno do declínio dos ecossistemas florestais serão necessariamente medidas de envergadura, que assegurem a deteção precoce, a prevenção e o controlo dos agentes bióticos nocivos, obrigando ao envolvimento sinérgico de todos os agentes do sector, desde proprietários a nível individual, a associações de proprietários florestais, a prestadores de serviços e indústria, com superintendência dos Organismos da Administração Pública.

A aprovação recente pela RCM n.º 28/2014, de 7 de abril, do Programa Operacional de Sanidade Florestal, vem colmatar a reconhecida necessidade de congregar o relevante conhecimento existente em Portugal relativo à Proteção Florestal, definindo os respetivos e adequados mecanismos e procedimentos de prevenção e controlo.

3.4. Integração Internacional e Riscos de Mercado

Outro aspeto da mudança do contexto em que se insere o sector florestal é o fenómeno da internacionalização. Dentro deste processo, os três fatores de maior incidência no sector florestal português são: (i) a integração de Portugal na União Europeia; (ii) o aparecimento de vários tratados e convénios internacionais, principalmente os relativos a matérias do meio ambiente, e a adesão de Portugal a estes acordos; e (iii) a evolução das regras do comércio internacional.

O aspeto da economia global que terá talvez maiores repercussões no sector florestal português é o das negociações de comércio internacional. Desde o Uruguai Round e a subsequente evolução da regulamentação do comércio no contexto da Organização Mundial do Comércio, o sector florestal não tem figurado proeminentemente nas negociações, a não ser na parte industrial, mas esta não tem tido tratamento específico diferente do de outras indústrias. Com mais relevância para o sector florestal é a evolução dos acordos sobre a agricultura que se traduzem em maior liberalização e redução de incentivos diretos à produção, por um lado, e na evolução das restrições não tarifárias, nomeadamente no sentido de incluírem considerações de ordem ambiental. Na área florestal são importantes as questões ligadas à fitossanidade, à certificação da gestão florestal e à garantia de legalidade, como áreas que condicionam ou constituem requisitos para entrada em certos mercados e para certos produtos.

Nesse quadro merecem destaque os mecanismos europeus específicos, no âmbito do plano de ação da União Europeia (UE), relativo à aplicação da legislação à governação e ao comércio no sector florestal (Plano de Ação FLEGT), estabelecidos com o objetivo de combater a entrada no mercado da UE de madeira abatida ilegalmente, e o seu subsequente consumo/comércio. Esses mecanismos são determinados através de dois regulamentos comunitários:

- Regulamento (UE) n.º 995/2010, que fixa as obrigações de estabelecimento de um sistema de “devida diligência”, para todos os operadores que colocam no mercado da Comunidade Europeia madeira e produtos da madeira;
- Regulamento (CE) n.º 2173/2005, do Conselho, de 20 de dezembro de 2005, que estabelece um regime de licenciamento para a importação de madeira para a Comunidade Europeia (Licenças FLEGT) de países parceiros que celebrem Acordos Voluntários de Parceria específicos para este fim.

A internacionalização da economia à escala global tem consequências no sector florestal. Ela reflete-se no mercado dos produtos florestais, tanto na sua componente de consumo como sobretudo nos preços praticados, o que, com a liberalização crescente, poderá ocasionar problemas de competitividade nas diferentes fileiras silvo-industriais.

De facto, em Portugal, as tendências do mercado têm revelado, na última década, uma descida do valor unitário de diversas matérias-primas da produção lenhosa florestal (Figura 18 e Figura 19).

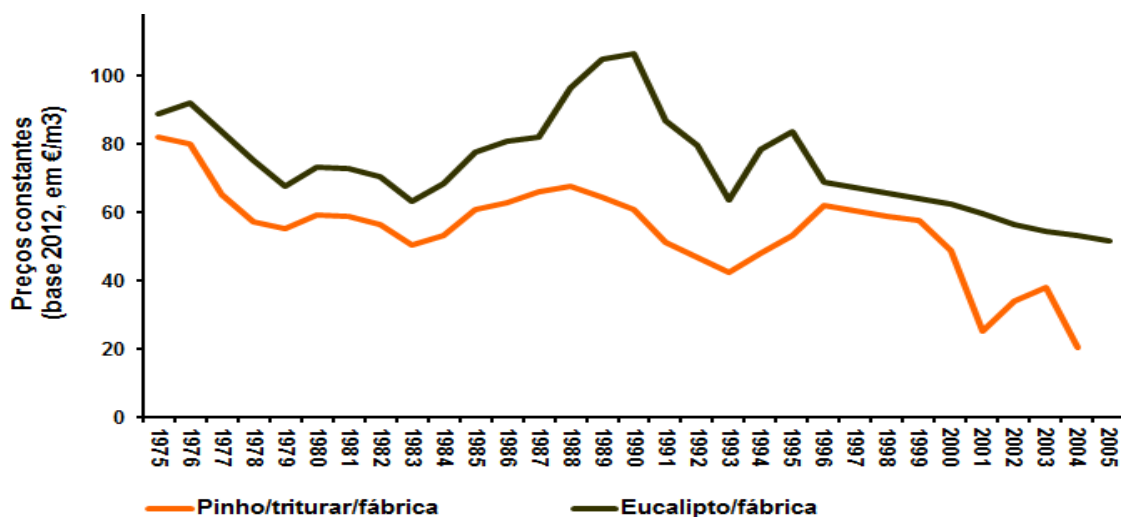


Figura 18 - Evolução dos preços de madeira de eucalipto e de pinho para trituração e de pinho para serração à porta da fábrica (Fonte: ICNF)

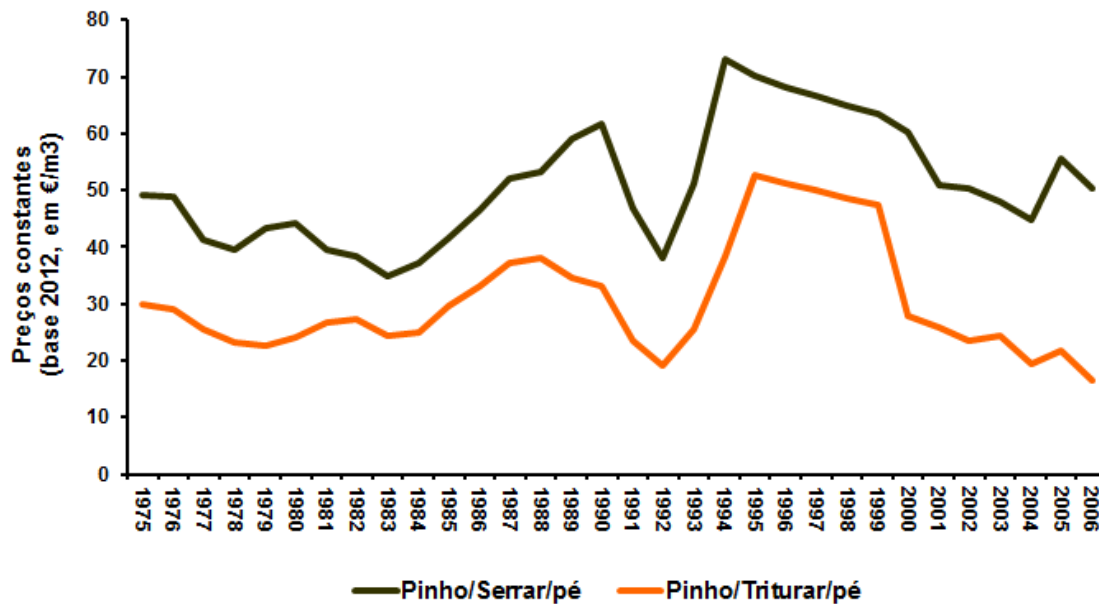


Figura 19 - Evolução dos preços de madeira de pinho em pé para serração (Fonte: ICNF).

Esta tendência de decréscimo dos preços das matérias-primas está associada à descida dos preços médios de exportação de mercado dos produtos florestais em toda a Europa Ocidental, descida que tem aproximado os mesmos aos preços praticados nos Países do Leste Europeu e da Comunidade de Estados Independentes, os quais têm, por sua vez, convergido para os valores praticados na Europa Ocidental à escala global.

Esta tendência de convergência nos preços é de esperar num quadro de globalização da economia. Com a liberalização dos mercados a países do hemisfério Sul, esta convergência tenderá também a incluir países como o Brasil e a África do Sul. Nestes países, pelas suas condições naturais e sociais, a matéria-prima é produzida a preços mais baixos. Segundo o estudo *Review of Wood Pricing Systems in Europe* (CELPA e Jaakko Pöyry, 2005) em 2004 o preço à porta da fábrica do *Eucalyptus grandis* foi próximo dos 20 euros/m³, no Brasil, e dos 30 euros/m³, na África do Sul, tendo sido, em Portugal, próximo dos 40 euros/m³ para o *Eucalyptus globulus*. Há ainda que considerar os custos de transporte associados à importação para a Europa destes produtos. Espera-se, por isso, uma crescente estabilidade dos preços em resultado da globalização.

Para além dos preços, são ainda de considerar as dificuldades que poderão surgir no abastecimento em matérias-primas de origem nacional. Na verdade a sustentabilidade do abastecimento em produtos lenhosos tem vindo a ser seriamente ameaçada pelos riscos associados ao sector florestal, em particular os ocasionados pelos incêndios e pelos agentes bióticos nocivos. Igualmente, os custos de produção e a qualidade dessas matérias-primas poderão não ser competitivos nos mercados internacionais sobretudo por, generalizadamente, se adotarem modelos de gestão inadequados, com reflexos na situação de sub-lotação da floresta portuguesa e na perda de eficiência daí resultante.

A entrada da procura de madeira para energia na equação da oferta e da procura de matéria-prima contribui também para a dificuldade de abastecimento das indústrias, como decorre da capacidade instalada nos últimos anos nesta fileira (Quadro 5).

Quadro 5 Capacidade instalada de unidades de biomassa florestal para energia, operacionais e em projeto, bem como os respetivos consumos estimados de biomassa (Fonte: ICNF, 2013).

Tipo	Situação em Janeiro de 2012	Número	Capacidade instalada (MW)	Consumo de biomassa em 2010 (ton/ano)	Consumo de biomassa em 2015 (ton/ano)	Consumo de biomassa em 2020 (ton/ano)
Centrais dedicadas I	Operação	8	110,4	1.268.831	1.268.831	1.268.831
Centrais dedicadas II	Operação	1	96,8	1.166.355	1.166.355	1.166.355
	Aprovada	12				
Centrais dedicadas III	Projeto	8	82,0	619.845	619.845	619.845
Cimenteiras	Operação	2	-	35.000	35.000	35.000
Cogeração (informação sobre capacidade e consumos para 6)	Operação	7	51,0	715.910	715.910	715.910
Pellets e briquetes	Operação	6	-	169.500	169.500	169.500

A simples análise de dados de inventário relativos ao estado dos povoamentos florestais revela condições de possível melhoria da produtividade lenhosa em grandes superfícies florestais. De facto, apesar de nas últimas décadas se ter assistido a um aumento significativo dos custos de produção, nomeadamente, devido a uma intensificação das técnicas utilizadas na instalação e gestão dos povoamentos, esse acréscimo não se traduziu em incrementos substanciais na qualidade das matérias-primas produzidas, paradigma que deverá ser alterado mediante a promoção da adoção de técnicas adequadas e pela sua crescente validação através de processos de certificação.

A fileira da cortiça encontra-se numa situação bem distinta da dos produtos lenhosos. Nesta fileira, em cujo mercado Portugal é claramente dominante (responsável por aproximadamente metade da produção e das exportações), tem-se assistido, nas últimas décadas, a flutuações importantes nos preços verificando-se, desde 2000, uma tendência acentuada de decréscimo global do valor do produto. Embora desde 2008 se verifique um ligeiro aumento, este é todavia pouco expressivo no contexto de descida da última década (Figura 20).

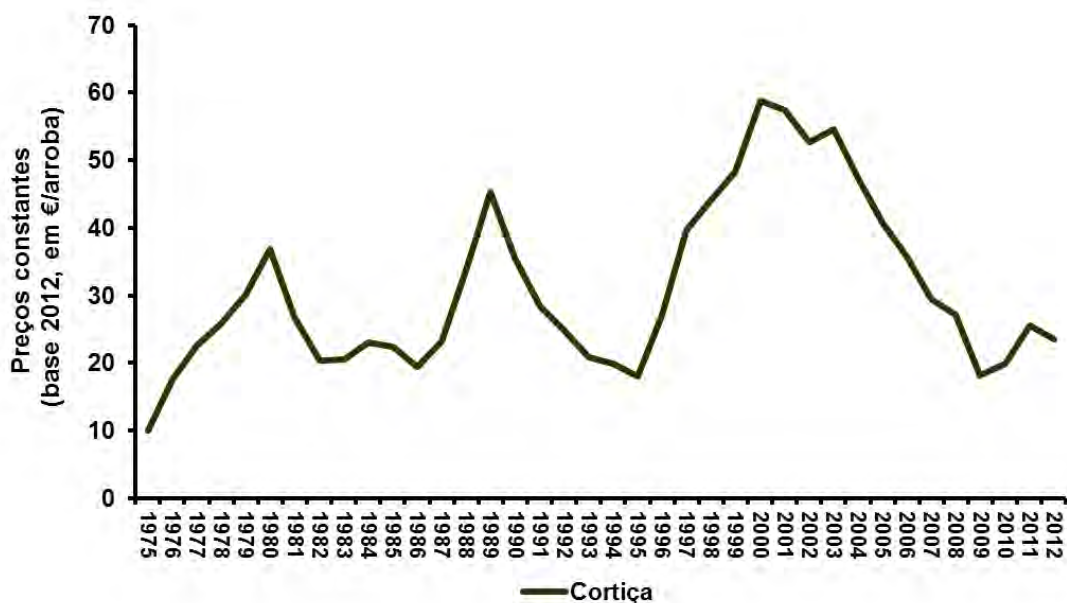


Figura 20 - Evolução dos preços médios da arroba de cortiça (15kg) (Fonte: ICNF)

Para além da degradação quantitativa e qualitativa do montado de sobro, que pode pôr em risco a sustentabilidade do abastecimento desta matéria-prima, a forte especialização da produção num único produto final, a rolha de cortiça, que representa mais de 2/3 do valor das exportações de cortiça, faz com que o sector veja com

preocupação a erosão das vendas de rolha, designadamente pelo aparecimento de produtos sucedâneos (rolhas de plástico e cápsulas de alumínio) neste nicho do mercado. Esta opção ocorre especialmente em novos produtores, já que os preços das rolhas de plástico e das cápsulas de alumínio são significativamente mais baixos do que os das rolhas de cortiça. Questões associadas à qualidade do processamento da cortiça, entretanto já ultrapassadas, foram também invocadas para a opção pela rolha de plástico, o que conduziu a um mais apertado controle de qualidade. Por isso, o European Forest Sector Outlook Study (UNECE, FAO, 2005) prevê um crescimento estável e moderado do mercado de rolha de cortiça, "por parecer muito pouco provável que a maior parte dos produtores de vinhos venham a escolher materiais alternativos, desde que o produto se mantenha competitivo em preço e qualidade". A indústria tem respondido a este desafio, com aposta nas chamadas "rolhas técnicas" e na promoção do produto em campanhas internacionais.

3.5. Urbanização e Despovoamento Rural

Um dos principais factores da mudança no sector florestal reside nas alterações do contexto socioeconómico em que o mesmo opera, e cuja evidência se traduz no despovoamento humano das zonas rurais e na urbanização acelerada do litoral e dos modos de vida, alterações que acompanham as tendências que se têm vindo a verificar em toda a Europa. Nos últimos 30 anos, de um modo geral, a população portuguesa emigrou para a zona litoral e para os centros urbanos localizados tanto no litoral como no interior, e essa tendência continua a verificar-se.

De acordo com o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação - PANCD 2013 (versão para discussão pública):

"A desertificação e o despovoamento, são fenómenos paralelos e correlacionados no território Português, onde se atingem em significativas áreas das zonas suscetíveis à desertificação densidades demográficas ao nível da periferia subsaariana ou do Sahel, já que há freguesias daquelas áreas com densidades abaixo dos 5 habitantes / km², dominando contudo as condições em que tal referencial se situa nos 25 habitantes / km². No interior desertificado verifica-se também uma genérica perda de população no período entre os censos de 2001 e 2011, em regra as freguesias apresentam perdas acima dos 100 habitantes e em algumas verificam-se valores acima dos 500, valores que para os concelhos mais despovoados em tal período se situam nos 500 e acima dos mil habitantes por concelho.

O apuramento dos resultados censitários de 2011 (Censos INE 2011) revela que, em Portugal, após um crescimento demográfico de 5% nos 10 anos anteriores a 2001, este foi de 1,9% na década seguinte (2001 a 2011), observando-se um acentuado abrandamento do crescimento da população residente. (...)

Por outro lado, a evolução da demografia nacional traduz-se num acentuado envelhecimento da população residente, questão que é particularmente vincada nas zonas do Interior, caracterizadas também pelas baixas qualificações escolares e profissionais. (...)

Segundo Roca 2012, "Em Portugal, em termos gerais, a sustentabilidade demográfica, na sua dimensão quantitativa, não está garantida ou está em risco nos territórios com áreas suscetíveis à desertificação. Esta situação é mais grave no caso da população agrícola do que na população efetiva. Pode-se, assim, deduzir que o despovoamento dos campos agrícolas é ainda mais intenso que o despovoamento das áreas rurais."

Face às dinâmicas territoriais de povoamento verificadas, as zonas costeiras ganharam ainda maior visibilidade nas últimas décadas, representando situações muito especiais não só em termos biofísicos pela influência direta ou indireta do mar (ventos, salinidade, etc.), mas também em termos dos sistemas socioeconómicos associados pelo que justificaram, no passado, como justificam no presente, abordagens estratégicas particulares.

Em termos biofísicos, a fixação das dunas pela arborização constituiu prioridade estratégica desde os primeiros reis de Portugal, à semelhança do que se fazia nas landes francesas. Prioridade retomada, no início do século XIX, no trabalho pioneiro de Bonifácio de Andrada e Silva. Nessa altura, o governo francês iniciou a arborização das dunas da Gasconha, onde, a partir do processo iniciado em 1801, ficariam arborizadas logo em 1874 cerca de 90 mil hectares de dunas. Em Portugal, o Relatório acerca da Arborização Geral do País de 1868 apontava como prioritária a arborização das áreas incultas de todo o litoral, estimadas em 72 mil hectares, que começaram a ser arborizadas a partir do estabelecimento do Regime Florestal (1901-1903). Nesta sequência as áreas do domínio privado do Estado e de outras entidades públicas, correspondem, em grande medida, à floresta de proteção das zonas costeiras (Figura 21).

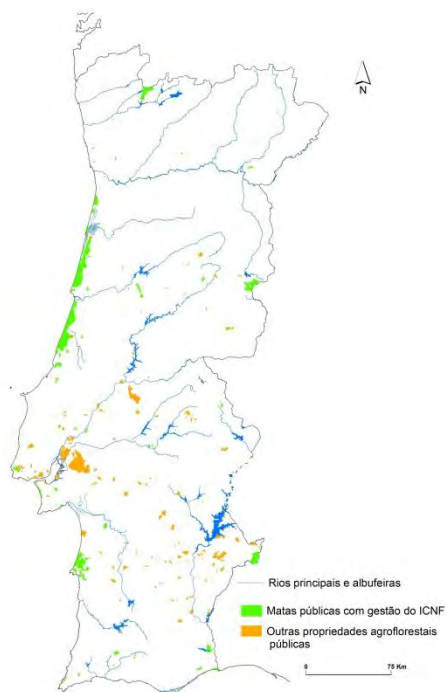


Figura 21- Localização das matas públicas.

Mas, para além das ameaças dos agentes físicos, a mudança de contexto das últimas décadas tem sido especialmente problemática pela degradação acelerada da paisagem resultante do “crescimento descontrolado dos núcleos urbanos”, por sua vez determinado pela coincidência da maior concentração populacional na zona costeira e pelo facto de “a capacidade de gestão do litoral não ter progredido conforme a capacidade de transformação criada pelo progresso tecnológico” como bem refere Ilídio de Araújo. Mas o mesmo autor recorda que,

paradoxalmente, é o litoral a principal zona recreativa do território português, que apresenta ainda a atracção adicional de inúmeros testemunhos arqueológicos antigos (povoados, fortificações de diversas épocas, etc.).

3.6. Os Atores da Floresta

Até aos anos setenta do séc. XX, os atores que intervieram no sector florestal foram de três categorias bem definidas: os proprietários privados, os industriais e o Estado, este na dupla qualidade de proprietário e de regulamentador/fiscalizador.

No final dos anos 70, início dos anos 80, houve uma tentativa de reestruturação dos serviços públicos, com uma Direção Geral orientada para o Fomento Florestal, no sentido de prestação de apoio de proximidade aos cidadãos numa óptica de extensão, de assistência técnica e transmissão de conhecimentos visando contribuir para um aumento e qualidade da produção. Mas este período foi relativamente curto, já que nos anos 90 a tendência de proximidade do Estado foi-se desvanecendo e, com as sucessivas reformas da PAC, promoveu-se uma reorientação da política agrária, em que o desenvolvimento dos recursos florestais ganhou um novo protagonismo e em que se considerou um novo modelo, com transferência destas funções para as associações. Deste modo, os novos programas de apoio vieram facilitar o desenvolvimento do modelo associativo como reforço e suporte do apoio técnico, incentivando os produtores florestais a trabalharem em conjunto numa óptica de melhoria da qualidade e incremento dos rendimentos. Foi o caso do PAMAF, do PROAGRI e mais tarde da medida AGRIS, sub-acção 3.1, para apoio à instalação de organizações de produtores florestais.

Hoje, entre os novos intervenientes no sector destacam-se, pela sua importância, as várias organizações: associações e cooperativas de produtores florestais, organizações de órgãos de gestão dos baldios, associações de caça e pesca, associações representantes dos interesses das várias fileiras industriais e organizações não-governamentais, principalmente de carácter ambiental. A descentralização, com atribuição de competências no âmbito da protecção civil, relacionadas com defesa da floresta contra incêndios às autarquias, é também um novo fator que justifica a sua consideração enquanto “atores” do sector.

Os últimos 40 anos caracterizaram-se igualmente por alguma alternância governativa, com as consequentes implicações para a estabilidade da política florestal, conduzindo a reorientações frequentes em certos instrumentos de política florestal e a uma ampla produção legislativa.

3.6.1. Propriedade e proprietários florestais privados

A grande representatividade e particular visibilidade que os proprietários privados alcançaram na segunda metade do século XX, torna imperioso, para a definição de estratégias para o sector, perceber as suas especificidades e as características estruturais das propriedades que detêm.

Segundo o Recenseamento Agrícola de 2009 do INE (RA 2009), metade do território possui atividade agrícola, com 305 266 explorações agrícolas distribuídas por 4 709 131 ha, sendo que a floresta está presente em 47% destas explorações, ou seja em 142 943, as quais detêm 842 208 ha de floresta.

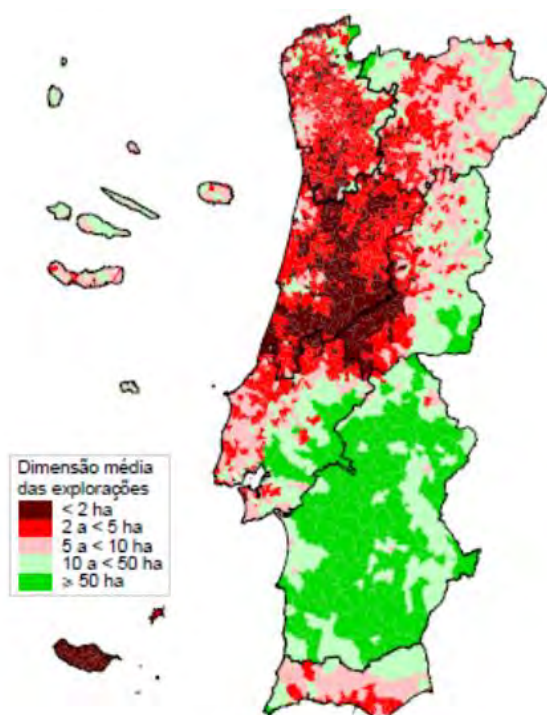


Figura 22: - Dimensão média das explorações. Fonte: INE, Recenseamento Agrícola (2009).

Apesar de se ter verificado entre os dois últimos recenseamentos agrícolas um crescimento na dimensão média das explorações (+0,4 ha), continuam a predominar as explorações com pequena dimensão. As explorações agrícolas de menor área, cuja Superfície Agrícola Utilizada (SAU) é inferior a 2,5 ha, situam-se na Beira Litoral. A Sul do Tejo encontra-se 2/3 da SAU, integrada em explorações com dimensão média superior a 50 ha, sem fracionamento significativo da propriedade. Ainda segundo o RA 2009, a dimensão média das explorações com floresta é de 5,9 ha.

Na Figura 22 apresentam-se os números de prédios rústicos por NUTS II, confirmando que o grande número de prédios se situa no Norte e Centro do Continente. A distribuição concelhia da dimensão média dos prédios rústicos também pôde ser estimada através do quociente entre as áreas de cada concelho (depois de subtraídas as respetivas áreas sociais) e o número de artigos rústicos, a partir do registo da Direção-Geral dos Impostos (valores de 2006).

Acresce a esta pulverização de propriedade, a falta de cadastro: o cruzamento entre a situação atual do cadastro e os espaços florestais existentes (floresta e matos, IFN), permite constatar que 50% dos espaços florestais estão situados em zonas sem cadastro, 46% destes espaços têm cadastro geométrico da propriedade rústica, 3% estão localizados em zonas do Projeto SiNERGIC e 1% estão em locais com cadastro a iniciar.

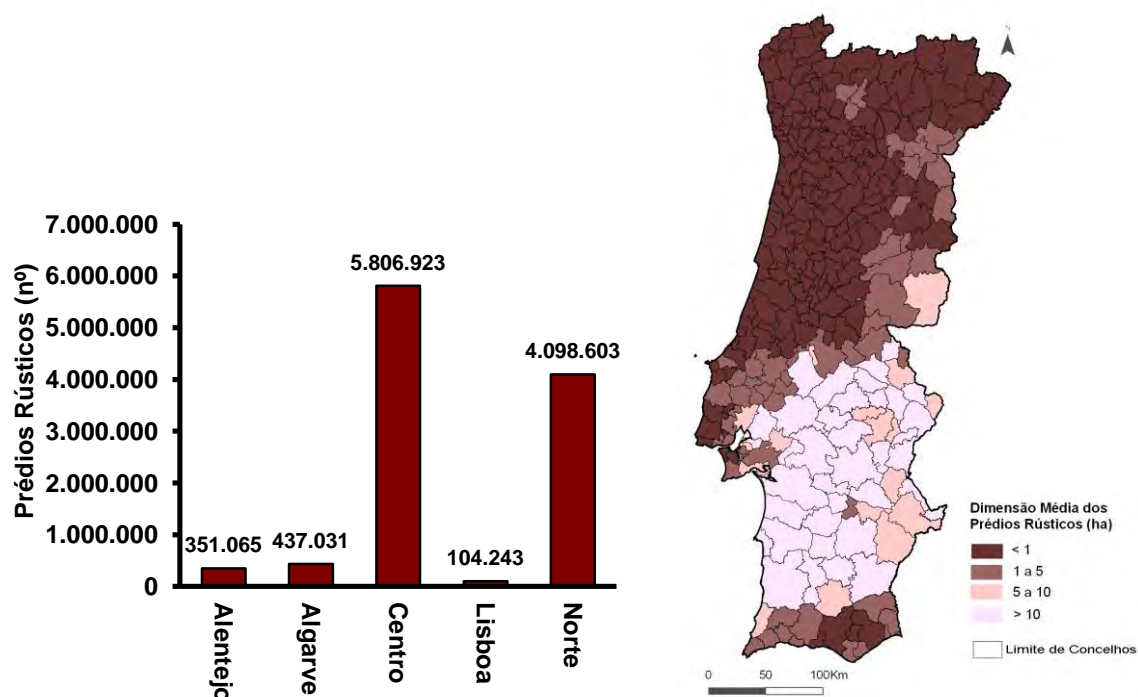


Figura 23– Número total de Prédios Rústicos por NUTS II e sua dimensão média por concelho (Fonte: Direção Geral de Contribuições e Impostos)

Foram feitos esforços recentes no sentido de melhorar a informação disponível, nomeadamente no sentido de agilizar a execução do cadastro predial nas regiões de minifúndio. Em 2010 foi constituído um grupo de trabalho (Despacho n.º 5828/2010, de 25 de fevereiro, publicado no Diário da República, 2.ª Série, de 31 de março de 2010) congregando representantes das tutelas governativas das florestas e do ordenamento do território, nomeadamente da ex-Autoridade Florestal Nacional e do ex-Instituto Geográfico Português. O relatório apresentado pelo grupo propunha a linha de atuação associada à elaboração de cadastro predial pelas entidades gestoras de ZIF, no âmbito

do SiNERGIC, tendo sido escolhidas 3 ZIF onde o regime experimental instituído pelo DL 224/2007, de 31 de maio, se aplicaria.

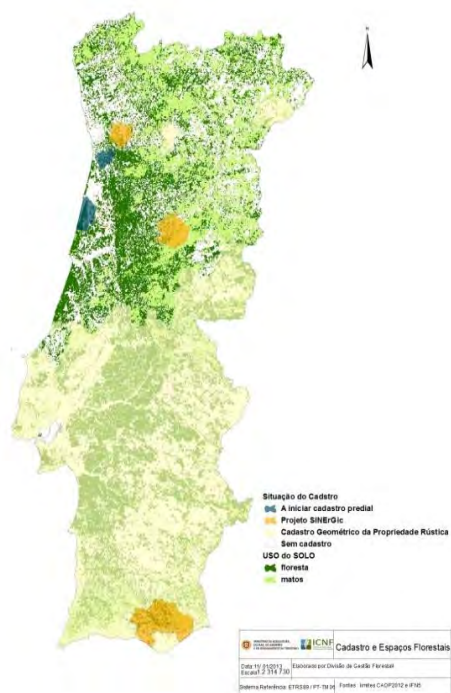


Figura 24 - Cadastro em espaços florestais. Fonte: ICNF (2013).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012 de 5 de julho, aprovou as Linhas Orientadoras e Estratégicas para o Cadastro e a Gestão Rural, criando condições e impulsionando as ações preparatórias para todo um conjunto de medidas de natureza legislativa, administrativa ou outra, que se estão a desenhar e a concretizar e que irão apoiar a clarificação das questões ligadas à identificação dos proprietários e que se pretendem que também desincentivem o abandono rural. Salienta-se a constituição da Bolsa de Terras, como medida de médio e largo prazo, com o objectivo de facilitar o acesso à terra através da disponibilização das mesmas, designadamente quando estas não sejam utilizadas, e, bem assim, através de uma melhor identificação e promoção da sua oferta, estimulando a dinâmica do arrendamento e do mercado da terra, promotora do aumento da dimensão da unidade de gestão, objectivo fulcral para a promoção da gestão florestal, a revisão das Lei das Expropriações, a atualização do IMI dos prédios rústicos, e a definição de um “modelo operacional de cadastro predial flexível”, em fase final de conclusão do processo legislativo, como medidas contribuidoras para a melhoria da situação relativa à estrutura fundiária.

Importante também vai ser o desenho do PDR -2020 que estimula eficiências de escala na gestão, majorando os apoios aos investimentos em áreas agrupadas nomeadamente em ZIF.

A relação entre a dimensão da propriedade, as espécies florestais, e as características de gestão florestal e os objetivos dos proprietários privados foi efetuado por Baptista e Santos (2005) a partir da realização de inquéritos, identificando cinco tipos de situações, resumidas no Quadro 6.

Quadro 6 – Principais características das propriedades e dos proprietários florestais privados estudados (adaptado de Baptista e Santos, 2005).

Dimensão da propriedade	Menos de 1 ha	Menos de 5 ha	Entre 5 a 20 ha	Entre 5 a 100 ha	Mais de 20 ha
Número de proprietários	31%	30%	14%	10%	15%
Área	10%	16%	12%	7%	55%
Espécies principais	Pinheiro bravo.	Pinheiro bravo castanheiro.	Eucalipto		Sobreiro e azinheira
Investimento	Ausência de investimento		Presença de investimento		
Práticas de gestão	Em geral não retira produção	A realização de produção obedece a imperativos de conjuntura		Parte significativa dos proprietários acompanha a mata	
Rendimento ou património	Satisfação de necessidades económicas conjunturais Fundo de poupança Irregularidade no rendimento			Expressão na economia do proprietário Contabilidade organizada	

3.6.2. Organizações florestais

3.6.2.1. Organizações de Produtores Florestais e Zonas de Intervenção Florestal

A existência de uma estrutura fundiária muito fragmentada em parcelas de dimensão reduzida, o êxodo rural e consequente abandono das terras, têm constituído um forte entrave ao progresso sustentado do meio rural e um obstáculo ao desenvolvimento socioeconómico e ao reforço da competitividade do sector florestal.

A pequena dimensão da propriedade e a sua dispersão impedem a aplicação de regras mínimas de gestão com consequências na deterioração dos recursos, na ocorrência mais fácil do fogo e na redução das receitas dos produtores. Em face das reduzidas dimensões associadas à generalidade dos prédios rústicos, com particular incidência nas regiões Norte e Centro, a obtenção de áreas mínimas de gestão está muito dependente das atitudes e formas de estar dos proprietários que as detêm e implica forçosamente figuras de agrupamento que poderão ter diferenças quanto à sua intensidade.

A cooperação e união dos produtores florestais é a forma mais viável e adequada de se ultrapassar o problema estrutural do minifúndio. O Associativismo, nas suas diferentes formas, surge como o meio mais indicado para se conseguir a valorização dos recursos florestais e o desenvolvimento do sector e os produtores e proprietários florestais têm-se agrupado em Organizações de Produtores Florestais – OPF.

O modelo de organização mais vulgarizado pelos produtores e proprietários florestais é a constituição de associações, em detrimento de cooperativas.

As OPF são um elemento central na representação dos interesses dos proprietários e gestores florestais, desempenhando um vasto leque de tarefas de aconselhamento e apoio aos proprietários e produtores florestais e de gestão florestal, de que se salienta a constituição e gestão de zonas de intervenção florestal (ZIF). Complementarmente, as OPF garantem a operacionalização de componentes importantes de diversos programas públicos de fomento e proteção dos recursos e espaços florestais, nomeadamente na defesa da floresta contra incêndios e na luta contra agentes bióticos.

Estes factos levam a que, de entre os objetivos que a Lei de Bases da Política Florestal prossegue, se destaque, nesta matéria, a alínea e) do Artigo 4.º “Promover a gestão do património florestal nacional, nomeadamente através do ordenamento das explorações florestais e da dinamização e apoio ao associativismo”.

O Associativismo Florestal engloba não só as organizações que têm como objetivos exclusivos as atividades ligadas ao ordenamento e gestão florestal (Organizações Florestais), mas também as que desenvolvem outras atividades ligadas ao sector agrário (Organizações Agro-florestais, Cooperativas com Secção Florestal). A tipificação das OPF consta da Portaria n.º 118-A/2009, de 29 de Janeiro, que aprova o Regulamento de Enquadramento e Apoio às Organizações de Produtores Florestais, que tem como objeto definir o enquadramento e as formas de apoios às organizações de produtores florestais (OPF) para efeitos de representação e de financiamento de atividades que sejam objeto de protocolos de gestão com o ICNF.

O Regulamento define os quatro tipos de OPF (nacional, regional, municipal e complementar) e quais as características e os requisitos a que devem obedecer, de forma a serem tipificadas. No âmbito da aplicação do Regulamento aprovado em anexo à Portaria 118-A/2009, de 29 de Janeiro, encontram-se reconhecidas e registadas 177 OPF, concentrando-se cerca de 83% nas regiões norte e centro, sendo maioritariamente do tipo “municipal” e com a distribuição geográfica (referência: localização da sede da OPF) constante do quadro 7 seguinte.

Quadro 7 - Número de OPF por região. Fonte: ICNF (2013).

Tipo	Regiões					Total
	Norte	Centro	LVT	Alentejo	Algarve	
Nacional	1	1	2	0	0	4
Regional	2	2	1	0	1	6
Municipal	41	76	8	9	7	141
Complementar	10	15	0	0	1	26
Total	54	94	11	9	9	177

Cerca de 80% das OPF registadas estão associadas a OPF de âmbito nacional ou regional e que se discriminam, por ordem do respetivo registo:

Nacionais:

- Fórum Florestal - Estrutura Federativa da Floresta Portuguesa
- Forestis - Associação Florestal de Portugal
- BALADI - Federação Nacional de Baldios
- FNAPF - Federação Nacional das Associações de Proprietários Florestais

Regionais:

- Sebaldic - Associação dos Baldios e Produtores Florestais do Centro
- ACEB - Associação para a Cooperação Entre Baldios
- Secretariado dos Baldios de Trás-Os-Montes e Alto Douro
- UNAF - União das Associações Florestais do Algarve
- BALFLORA - Secretariado dos Baldios do Distrito de Viseu
- UNAC - União da Floresta Mediterrânica

O número de organizações ligadas à atividade florestal tem vindo a registar nas últimas décadas (desde 1977) um considerável aumento, principalmente desde os últimos ciclos de apoios comunitários.

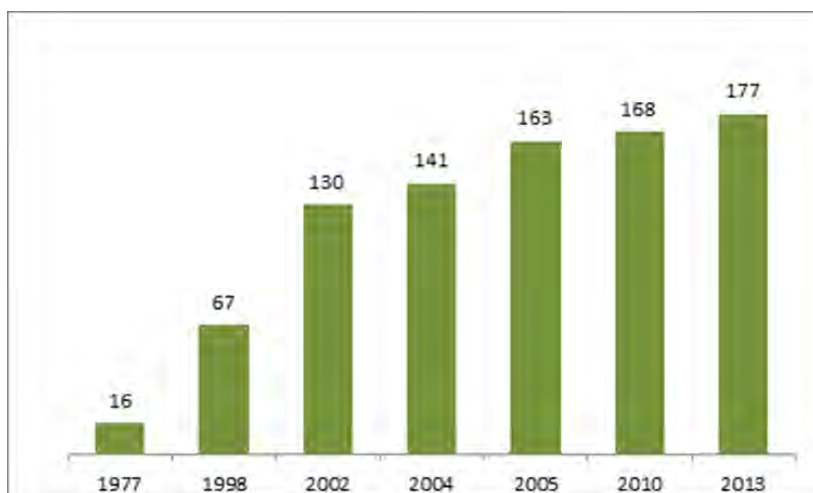


Figura 25 – Evolução do número de organizações de produtores florestais desde 1977.

O incremento no movimento associativo, manifestado no grande aumento do número de associações em todo o território, reflete uma mudança na atitude dos proprietários florestais ao nível da sua organização e contribui para ajudar a ultrapassar o problema estrutural do minifúndio. Ele pode permitir a constituição de unidades de gestão com dimensão suficiente para uma gestão florestal racional e sustentável, reduz o isolamento técnico e económico da atividade florestal, confere maiores poderes negociais aos produtores e contribui, igualmente, para a revitalização do meio rural. Mas, apesar do seu crescimento, as associações florestais abrangem só cerca de 65 mil proprietários florestais associados, num universo que tem sido estimado em cerca de meio milhão, havendo

portanto ainda uma necessidade de crescimento muito grande, não tanto do número de associações, mas antes do número dos seus associados.

A afirmação do movimento associativo pelo acréscimo na quantidade de organizações em todo o território não garante por si as necessárias condições de sustentabilidade a longo prazo das organizações de produtores florestais, até porque, por enquanto, ainda se verifica a sua forte dependência de fontes de financiamento exteriores, nomeadamente das que têm sido possibilitadas pelos sucessivos quadros comunitários de apoio.

Outra forma de associação, direcionada para a gestão comum, foi fomentada pela definição de Zonas de Intervenção florestal (ZIF), conforme o Decreto-Lei n.º 127/2005, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 27/2014, de 18 Fevereiro. São objetivos fundamentais das ZIF: a promoção da gestão sustentável dos espaços florestais que as integram; coordenação, de forma planeada, da proteção de espaços florestais e naturais; redução das condições de ignição e de propagação de incêndio; recuperação destes espaços. Assim, é estimulada a criação de dimensão que possibilita ganhos de eficiência por via do ordenamento e emparcelamento das propriedades florestais e desincentiva o seu fracionamento.

O facto de a ZIF resultar da iniciativa de um conjunto de proprietários ou de organismos gestores (núcleo fundador) que subscrevem a sua constituição e, depois de constituída, passar a ter uma “entidade gestora”, a qual pode ser uma organização de produtores florestais ou uma empresa, resulta na possibilidade de obter uma gestão mais coerente do território nas áreas de minifúndio, com base num Plano específico de intervenção florestal (para a defesa contra agentes bióticos e abióticos/incêndios) e num Plano de Gestão Florestal. Estão constituídas, em Junho de 2013, 162 ZIF, com uma área total de 847 712 ha, envolvendo mais de 20 000 proprietários ou produtores florestais, a que corresponde uma área estimada de 424 000 ha de prédios rústicos aderentes (ICNF, Junho 2013), sendo que 57 Organizações de produtores florestais e 7 empresas privadas são entidades gestoras de ZIF.

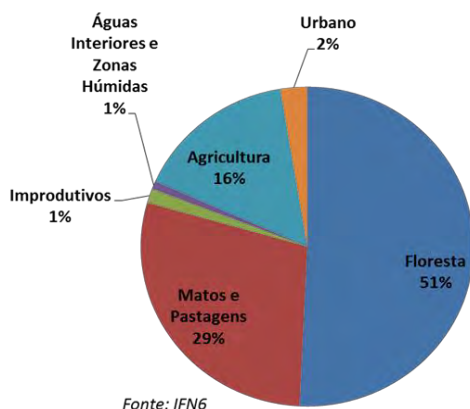


Figura 26 - Uso do solo em ZIF aprovadas. Fonte ICNF (2013)

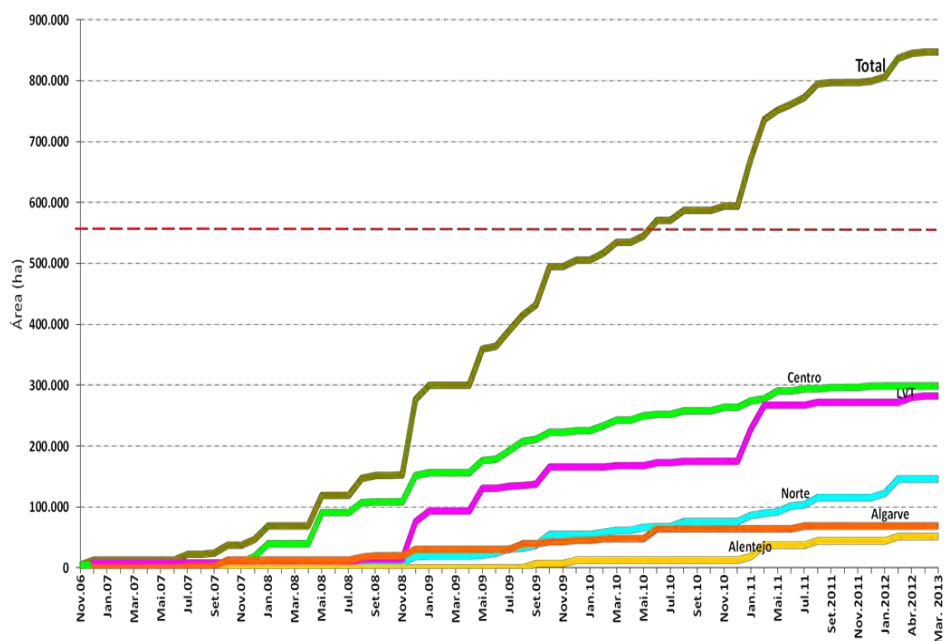


Figura 27- Evolução da área de ZIF constituídas, por região e total. Fonte: ICNF

A entidade gestora fica responsável por apresentar o plano específico de intervenção florestal (PEIF) da ZIF e o PGF para a sua área, bem como pelos demais elementos estruturantes das ZIF, prestando contas perante a assembleia geral de proprietários aderentes.

Quadro 8 - N.º de PGF aprovados em ZIF por região. Fonte ICNF (2013).

Região	PGF	
	n.º	Área (ha)
Norte	17	60 415
Centro	38	211 012
LVT	17	165 403
Alentejo	2	12 664
Algarve	10	40 545
TOTAL	84	490 039

É agora fundamental consolidar o funcionamento das ZIF à luz da nova legislação garantindo as condições para uma efetiva gestão comum e integrada do território, tornando-se necessário efetuar uma monitorização sobre o seu modelo, abrangendo os mais variados aspetos desde a constituição, funcionamento, gestão, definição de apoios, entre outros de acordo com a recente alteração legislativa.

A ausência de cadastro no Norte e Centro do País pode ser visto como um dos grandes fatores condicionantes à implementação de ZIF e as responsabilidades das entidades gestoras na delimitação dos prédios rústicos da área da ZIF devem ser clarificadas e apoiadas.

Nos programas dos diversos governos tem sido assumido no âmbito do sector “Florestas” o combate ao fracionamento das áreas florestais, gerador do seu abandono, constando diversas medidas no sentido de promover o associativismo florestal, o emparcelamento funcional e a gestão coletiva, relevando o papel das ZIF. Neste sentido, foi em 2012 aprovado o Programa GERAR (Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012, de 5 de julho) que, no caso específico das ZIF, prevê:

- A aplicação prioritária nas ZIF das medidas de políticas previstas no GERAR;
- A clarificação das responsabilidades dos proprietários não aderentes às ZIF, designadamente no que se refere à execução das ações de defesa da floresta contra incêndios e prevenção de outros riscos;
- A operacionalização dos procedimentos de intervenção de defesa do interesse público, designadamente na assunção da gestão dos terrenos abandonados e sem dono, nomeadamente enquanto não tenham outro destino por via da disponibilização na bolsa de terras;
- O estabelecimento de contratos-programa entre o Estado e a entidade gestora da ZIF, com vista a assegurar coerência e estabilidade na atribuição dos apoios ao investimento e à gestão rural.

Sendo certo que a redinamização das ZIF deverá ter por base, essencialmente, o conjunto de estímulos financeiros na área do apoio ao investimento, à gestão florestal e territorial e à proteção dos ecossistemas, que se concretiza no desenho dos programas de apoio público às florestas e ao desenvolvimento rural. De referir que, nas medidas propostas para o futuro Programa de Desenvolvimento Rural, prevê-se a possibilidade de candidaturas de âmbito territorial alargado e com possibilidade de recorrer a várias tipologias de ação, prevenindo-se a majoração dos apoios nestes casos, pelo que o financiamento das ações na ZIF poderá resultar facilitado.

Com o objectivo da concentração da oferta e do aumento do valor dos produtos, seria importante que o movimento associativo existente pudesse evoluir, à semelhança do que aconteceu no sector agrícola, com importantes reflexos no rendimento dos produtores e por isso motivador de uma gestão mais profissional dos espaços florestais, estando previsto no PDR -2020 os apoios necessários a este salto no sector associativo florestal.

3.6.2.2. Outras organizações socioprofissionais do sector

Não foi só a atividade de produção florestal que beneficiou de um movimento organizativo. O mesmo sucedeu na vertente empresarial, quer dos serviços, quer da indústria.

As empresas prestadoras de serviços encontram-se federadas na Associação Nacional de Empresas Florestais, Agrícolas e do Ambiente (ANEFA). Esta associação reúne cerca de uma centena de micro, pequeno e médias empresas, abarcando quatro sectores de atividade – empreiteiros florestais e alugadores de máquinas, exploração florestal, serviços técnicos e viveiristas florestais – e gerando no conjunto um volume de emprego de cerca de 9.000 postos de trabalho permanente.

As empresas industriais encontram-se organizadas em associações por fileira do sector: Associação Portuguesa da Cortiça (APCOR); Associação das Indústrias da Madeira e Mobiliário de Portugal (AIMMP); Associação da Indústria Papeleira (CELPA) e, mais recentemente, ResiPinus - Associação de Destiladores e Exploradores de Resina. Constituem-se assim interlocutores importantes junto da administração, na defesa dos interesses dos seus associados, e veículos de transmissão de informação para os mesmos.

A identificação, em 1994, do sector florestal como um *cluster* fundamental para as vantagens competitivas de Portugal (relatório da Monitor Company) levou a que houvesse uma maior necessidade de considerar o seu desenvolvimento integrado ligando todos os segmentos da fileira. Através da Lei n.º 158/99 de 14 de Setembro foram lançadas as bases do interprofissionalismo florestal, sendo que as organizações interprofissionais da fileira florestal (OIF) podem ser constituídas por estruturas representativas da produção, transformação, prestação de serviços e comercialização dos produtos do sector florestal. Por cada produto ou grupo de produtos só poderá ser reconhecida uma organização interprofissional da fileira de âmbito nacional, à qual é atribuído o estatuto de pessoa coletiva de direito privado e utilidade pública. Este diploma foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 316/2001 de 10 de Dezembro. No entanto, até à data está apenas reconhecida uma OIF para a fileira da cortiça (FILCORK), por despacho de 2008. O interprofissionalismo e, de maneira geral, a organização dos agentes do sector, tem ainda vantagens claras, *inter alia*, na cooperação para a promoção dos produtos florestais nos mercados externos.

O Centro Pinus, criado em 1998, tenta de alguma forma colmatar a falta de uma OIP para o pinho, pois é uma associação que reúne os principais consumidores industriais da fileira do pinho, a autoridade florestal nacional e a FORESTIS, enquanto representante da produção. Mais recentemente, e por via da definição do Pólo de Competitividade e Tecnologia das Indústrias de Base Florestal, com apoios do FEDER/QREN, surgiu a AIFF – Associação para a Competitividade das Indústrias da Fileira Florestal, com o objetivo de dinamizar o mesmo Pólo, sendo que nesta associação se encontram reunidas as 3 principais fileiras industriais.

Com vista ao fomento da transparência, da equidade e do equilíbrio ao longo das fileiras florestais, seria importante a criação de uma Plataforma de Acompanhamento das Relações nas Fileiras Florestais-PARF, com a missão de acompanhar as relações entre os agentes das fileiras florestais, com a participação da administração pública, dos produtores florestais, dos prestadores de serviços e da indústria.

3.6.2.3 Organização da Gestão dos Baldios submetidos a regime florestal

Nos territórios comunitários existe, desde o ano de 1976, um processo gradual de organização das comunidades locais, resultante da aplicação do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro, que estabelece as regras de devolução ao uso, fruição e administração dos respetivos compartes os terrenos baldios submetidos ao Regime Florestal ou reservados, antes sob a gestão do Estado.

Até 1976, nos terrenos baldios submetidos ao regime florestal existia uma gestão única exercida pela Administração Pública Florestal, com base no conceito de Regime Florestal estabelecido através de Decretos de 1901 e de 1903, ambos de 31 de dezembro (Germano, 2004). Com a publicação do Decreto-Lei n.º 39/76, de 19 de janeiro, foi alterada a forma de gestão dos terrenos baldios, a qual passou a poder ser partilhada e participada pelas comunidades locais de compartes.

Constituem-se, então, as "unidades de baldio", que podem corresponder a um ou mais lugares, ou a toda a freguesia, em resultado da organização das assembleias de compartes, que elegem os seus órgãos representativos e escolhem a modalidade de administração a levar a cabo no baldio: i) regime de exclusividade pelos compartes, ou ii) regime de associação entre os compartes e o Estado.

Em 1993 é publicada a Lei nº 68/93, de 4 de setembro, (atual lei dos baldios) que revoga o Decreto-Lei nº 39/76, de 19 de janeiro, mas mantém o conceito de baldio, de parte, de unidade de baldio, bem como as finalidades que devem nortear o aproveitamento dos recursos dos baldios. Com esta lei é reforçada a competência das assembleias de compartes, a figura da nulidade dos atos de apropriação de terrenos baldios e é criado o conceito de Plano de Utilização dos Recursos do Baldio, o qual têm como objetivo a programação da utilização racional dos recursos efetivos e potenciais dos baldios.

Quanto à administração dos terrenos baldios, mantem-se os regimes já definidos em 1976: i) regime de exclusividade pelos compartes, ou ii) regime de associação entre os compartes e o Estado e prevê-se as figuras administrativas dos iii) poderes de delegação, e da iv) administração transitória (Quadro 9).

Quadro 9 - Situação atual das unidades de baldio (Fonte: ICNF, 2013):

Unidades de Baldio

Unidades de baldio legislação de 1976		Unidades de baldio legislação de 1993		Total
772	63%	418	37%	1140

Regime de gestão

Cogestão com o Estado		Gestão exclusiva pelos compartes		Total
884	78%	256	22%	1140

Representação dos compartes

Assembleia de compartes		Juntas de freguesia		Total
794	70%	346	30%	1140

Existem ainda territórios baldios nos quais não se verificou a organização dos compartes, que representam 17% do número total das freguesias com baldios submetidos a Regime Florestal. Ou seja, de um universo de 700 freguesias com baldios submetidos a Regime Florestal, em 120 destas freguesias os compartes não estão ainda organizados, não tendo sido constituídas as respetivas assembleias de compartes.

As comunidades locais que detêm o uso e fruição das áreas baldias, estão ainda organizadas a um nível superior, encontrando-se constituídos três secretariados de baldios e uma associação, que se encontram agregados na BALADI – Federação Nacional de Baldios, todos registados e reconhecidos como OPF.

A gestão de todo o território de baldios deve ser enquadrada em plano de utilização dos recursos do baldio, ou em plano de gestão florestal, processo que tem vindo a ser desenvolvido e teve grande incremento nos últimos anos. Atualmente, estão a ser geridas em consonância com plano aprovado aproximadamente 300 000 ha de unidades de baldios, o que representa 60% da área total de baldios submetidos ao Regime Florestal.

No que respeita à gestão dos baldios importa reforçar o equilíbrio entre a boa gestão e a criação de riqueza. Os baldios são uma realidade dinâmica, adaptada à situação do meio rural e que correspondem aos anseios e necessidades das populações. Dada a dinâmica verificada desde a aprovação da Lei nº 68/93, torna-se necessário reequacionar a definição de comparte, adequando-a à nova realidade das freguesias rurais onde se situam os terrenos baldios e dos recenseados inscritos na (s) freguesia (s).

Também importa assegurar a transparência da gestão dos baldios no que se refere ao aproveitamento das receitas obtidas com a exploração dos recursos, promovendo a sua aplicação em benefício dos baldios e das comunidades locais. Outro problema que importa resolver prende-se com a possibilidade de registo predial destes terrenos comunitários, por forma a conferir estabilidade patrimonial aos terrenos baldios.

3.6.2.4 Organizações de Caça e Pesca

Embora por razões diferentes, o movimento associativo no sector da caça também teve uma evolução muito grande. O associativismo foi promovido por força de legislação específica resultando numa cobertura de zonas de caça associativas bastante significativa em quase todo o território continental (Figura 26) representando, em 2012, 87% da área total com aptidão cinegética.

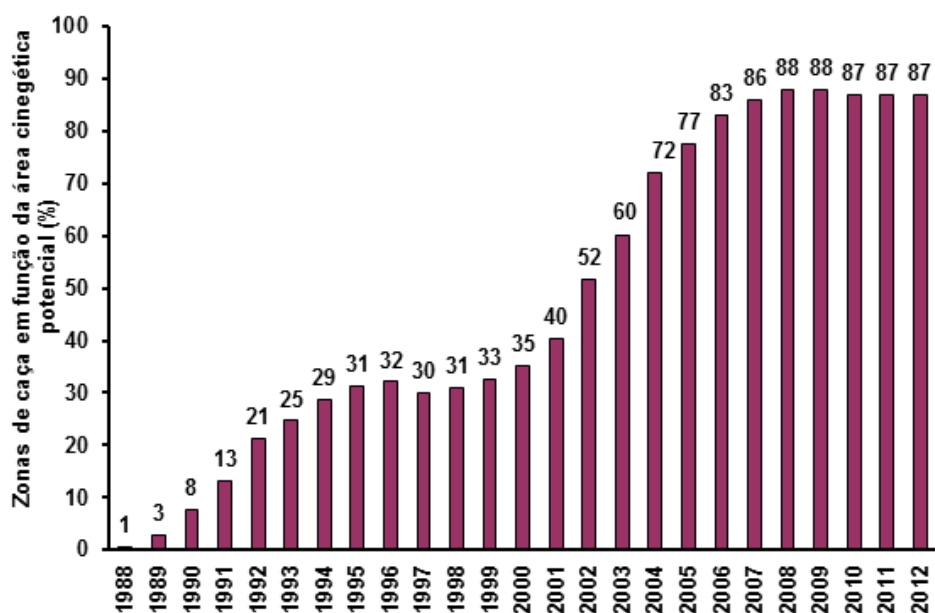


Figura 28 - Evolução das zonas de caça relativamente à área total com aptidão cinegética, do continente

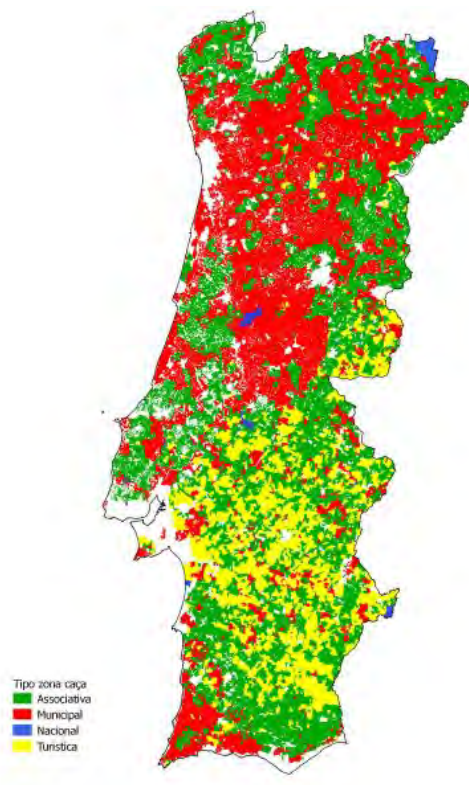


Figura 29 - Distribuição dos diferentes tipos de zonas caça no território do Continente.

Atualmente os caçadores nacionais, na sua grande maioria, encontram-se filiados em Federações de Caçadores, umas de âmbito regional (algumas integradas na Federação Nacional de Caçadores Portugueses – FNCP) e uma de âmbito nacional (Federação Portuguesa de Caça – FENCAÇA). Estas organizações têm por missão apoiar os caçadores nas diversas vertentes, como seja o apoio na constituição de zonas de caça, na divulgação de legislação do sector e dos procedimentos daí resultantes, bem como na formação dos caçadores e entidades gestoras de zonas de caça sobre questões relacionadas com o ordenamento cinegético.

Existe ainda uma organização (Associação Nacional de Proprietários e Produtores de Caça – ANPC) que dá apoio principalmente a zonas de caça turística e cuja missão é idêntica à anteriormente referida para as representativas dos caçadores.

Estas e outras organizações do sector da caça (OSC), pela sua proximidade com os diretamente envolvidos na atividade da caça e pela sua representatividade, torna-os interlocutores privilegiados na discussão destes assuntos.

As receitas do Estado provenientes da caça (licenças, taxas de zonas de caça, etc.) são significativas, na ordem dos 9,5-10 M€.

Também perante a crise generalizada que atualmente se verifica, que é transversal atingindo também os caçadores e as suas organizações, verifica-se algum abandono das associações de caçadores e das zonas de caça, colocando em causa a sua subsistência e continuidade, com todos os inconvenientes que isso poderá acarretar para o ordenamento cinegético.

A ação dos caçadores e dos gestores nas zonas de caça é fundamental não apenas no fomento e ordenamento das espécies cinegéticas, na conservação da natureza, com o fomento direto e indireto nas espécies protegidas, como ainda na dinamização da economia nacional e local.

É de realçar a promoção do ordenamento cinegético em todo o território nacional, através da implementação de modelos de gestão sustentável para as espécies cinegéticas. Este regime permitiu ainda integrar na legislação cinegética procedimentos que contemplam a especificidade das áreas classificadas e respetivos valores naturais a preservar, designadamente ao nível da aprovação das zonas de caça e dos respetivos planos de ordenamento e gestão cinegética. Ainda no mesmo âmbito, refira-se que os planos de ordenamento das áreas protegidas integram igualmente disposições destinadas a regular e a gerir o exercício da caça nas mesmas.

3.6.3 Organizações Não-Governamentais de Ambiente

As organizações não-governamentais de ambiente (ONGA) desempenham desde há várias décadas um papel relevante no âmbito da definição e execução das políticas florestais e de ambiente, estando hoje ativas mais de uma centena de ONGA ou Equiparadas.

As ONGA tiveram o início do seu percurso nos alvares do séc. XX, com a criação da Associação Protetora da Árvore (1914), merecendo também referência a intensa e pioneira atividade realizada desde 1949 pela Liga para a Proteção da Natureza e o grande desenvolvimento do associativismo nesta área após 1974, com repercussões decisivas não só na área do ambiente, mas também nas políticas com direto impacto no ambiente, como a industrial, a agrícola, a de ordenamento do território ou a das florestas.

No âmbito florestal, as ONGA asseguram funções de representação nos processos legislativos e regulamentares de políticas públicas, lideram projetos de conservação de espécies e habitats, promovem ações de divulgação e sensibilização pública, participam na monitorização do cumprimento dos regimes jurídicos em vigor e, cada vez mais, estão também apetrechadas para a gestão de espaços florestais com especial valor para a conservação, mobilizando um conjunto assinalável de voluntários e cidadãos para ações de conservação e fomento florestal.

3.6.4. Descentralização

Em Portugal as autarquias têm ganho importância crescente no sector florestal, constituindo hoje em dia um importante agente. A intervenção do poder autárquico é relevante nos:

- Planos diretores municipais, os quais estabelecem os usos dominantes do solo;
- Planos municipais de defesa da floresta contra incêndios;

- Corpos de bombeiros;
- Impostos e licenças municipais;
- Gabinetes técnicos florestais;
- Na administração de baldios;
- Gestão/posse de propriedades florestais municipais;
- Conselhos cinegéticos municipais.

No âmbito do sistema de defesa da floresta contra incêndios, para além das responsabilidades que já lhes estavam cometidas desde 2006, em 2009 as autarquias assumiram a instrução e decisão dos processos contra-ordenacionais levantados em caso de incumprimento nos trabalhos de gestão de combustíveis e no uso do fogo, competência essa agora remetida ao ICNF e à Secretaria Geral do MAI, mantendo contudo as atribuições de fiscalização e instrução dos processos contraordenacionais. Também em 2009 foram transferidas para as autarquias competências em matéria de constituição e funcionamento dos gabinetes técnicos florestais, com atividade no âmbito da proteção civil em particular no domínio da prevenção e da defesa da floresta. O reforço das competências municipais vem requerer uma maior integração dos técnicos florestais municipais no sistema de DFCL. Deve, pois, equacionar-se a concentração de recursos com vista ao reforço da atividade dos gabinetes técnicos florestais, devendo estes ser coordenados a nível regional e nacional pela autoridade florestal nacional, o ICNF.

Os setores ambiental e florestal colocam desafios complicados ao processo de descentralização, devido à presença de bens públicos de interesse nacional e global e às escalas temporal e espacial de trabalho. O modelo das comunidades intermunicipais poderá ser mais consentâneo com a escala de algumas áreas do planeamento florestal (p. ex. fomento do uso recreativo das florestas), todavia há que evitar a fragmentação da política florestal e a sua “municipalização”.

3.7. Quadro institucional e legal

O investimento no desenvolvimento florestal, até pelo longo prazo que implica, requer um quadro estável ao nível das políticas, das instituições e dos instrumentos. As sucessivas reformas administrativas, a contínua alteração aos instrumentos legais e a sua profusão, a que acresce o complexo sistema de planeamento territorial e florestal, constituem riscos que o proprietário/investidor percebe e que acarretam um nível de incerteza que pode comprometer a sua ação e os objetivos da presente Estratégia. Acresce ainda alguma dificuldade do Estado em controlar a aplicação dos referidos instrumentos, em virtude da diminuição dos seus meios e da reformulação das suas funções, o que significa que, na prática, a um quadro legislativo extenso e rigoroso não tenha correspondido uma melhor gestão florestal.

A concretização de políticas relativas ao ambiente e ao ordenamento do território necessita ainda de um sistema de tributação fiscal consentâneo com as mesmas, o que não tem acontecido, com exceção da recente publicação da Lei

n.º 2/2014, de 16 de janeiro que altera o Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, relativo ao regime das depreciações e amortizações para efeitos do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas que vem permitir, a opção do sujeito passivo, por um valor da percentagem da taxa específica relativa aos bosques e florestas, que a dedutibilidade fiscal das depreciações ou amortizações se efetue de acordo com o regime de exploração ou, à taxa específica de 4%.

Só muito dificilmente o pequeno proprietário rural sente o efeito de agravamentos e desagravamentos de imposto. Daí que a utilização de instrumentos de natureza fiscal para a prossecução da política florestal tenha até agora sido limitada.

Por outro lado, em Portugal ainda não se encontra instituído um sistema de seguros florestais, embora o mesmo seja preconizado na Lei de Bases da política Florestal, o que poderia permitir reduzir o risco associado.

Complementarmente, mas ainda em termos de integração sectorial, o PSRN2000 identifica a necessidade de se promover uma gestão ativa para a conservação dos SIC e ZPE, assente maioritariamente no estabelecimento de contratos e parcerias nos sectores agrícola, florestal e de pastorícia, sobretudo com proprietários e gestores, atento a que a manutenção num estado favorável de conservação de grande parte dos valores naturais que estão na origem da designação da Rede Natura 2000, está estreitamente dependente destas atividades.

Deste modo, atento a que em 90% da superfície total da Rede Natura 2000 existe um elevado grau de associação entre os valores naturais a conservar e o tipo de gestão agrícola e florestal praticada, nos SIC e ZPE cujos objectivos de conservação estão dependentes de uma gestão vocacionada para a manutenção ou fomento de determinadas práticas de natureza florestal, agrícola e pecuária, o reforço da aplicação de programas de apoio no contexto do Programa de Desenvolvimento Rural – Continente 2020, constitui a solução mais adequada e estruturante, tomando em linha de conta a experiência do PRODER 2007-2013..

4. ESTRATÉGIA

4.1. Matriz estruturante

O interesse em potenciar o valor dos recursos florestais numa perspetiva que tenha em conta as mudanças de contexto detetadas conduz à definição de uma estratégia de futuro para as florestas. Nesta lógica, a estrutura da estratégia não pode deixar de refletir as diferentes componentes do valor, mas tem obrigatoriamente de atender à sua desigual distribuição pelos diferentes sistemas florestais, o que conduz a uma matriz estruturante do valor total das florestas.

Nesta matriz constam os termos positivos associados aos diversos valores de uso e às diferentes funções que as florestas desempenham, mas igualmente as externalidades negativas associadas às florestas, e em particular as que resultam dos incêndios.

A matriz estruturante que se apresenta é uma matriz indicativa, que se mantém como referência da ENF de 2006 e que deverá ser ela própria objeto de aperfeiçoamentos metodológicos no âmbito do sistema informação do ICNF, mas que é útil enquanto ferramenta de integração e de apresentação da Estratégia, e de definição dos seus indicadores.

Tipo de floresta	Espécies	Produção lenhosa (milhões de m³/ano)				Produções não lenhosas (milhões de kg/ano)						Proteção (milhares de ha)				Riscos (milhares de ha)		Área (milhares de hectares)	Valor por hectare (euros/ha)	Valor por tipo de floresta (10 ⁶ euros)	
		Serreação	Trituração	Variação de stock	Biomassa para energia	Coníferas	Frutos e sementes	Pastagem (milhões de unidades forrageiras)	Resina	Mel	Cogumelos, aromáticas	Caça (milhões de jornadas)	Pesca (milhões de jornadas)	Ola costeira	Regime hídrico	Desertificação	Biodiversidade				Incêndios
Produção lenhosa	Pinheiro bravo	3,4	1,4	1,0	0,2				9	2,5	0,4		33	135	66	131	39	69	976	93	90
	Outras resinosas	0,1								0,1			2	9	2	15	1		27	90	2
	Eucalipto	0,1	6,3		0,2				0,2	0,3			1	1	117	75	23	20	672	137	92
Multifuncional	Sobreiro				0,4	150	343			1,9	0,3		3	2	331	142	9	178	713	618	441
	Azinhreira				0,2		223			1,2	0,2				423	68	2	92	462	112	52
	Pinheiro manso	0,1		0,2	0,1	4	33	1		0,2			3	25	53	21	0		76	497	38
	Castanheiro	0,1			0,1	26	18			0,1					1	10	1		41	849	35
	Medronheiro					3	7								7	5	1		15	191	3
	Alfarrobeira					31	4								7	3	0		10	781	8
Conservação	Carvalhos				0,1		58			0,3				7	4	50		6	131	87	11
	Outras folhosas						29			0,2	6,4		1	22	17	27		3	67	1553	104
	Invasoras						9									1		1	20	-133	-3
Matos					1,0		137	3,8	1,2	0,8			3	212	765	487		76	2045	53	109
Quantidade física		3,8	7,7	1,2	2,3	150	64	861	10	4,0	7,7	2,0	46	413	1793	1035		162	5255		
Valor unitário		40	25	20	20	2,6	0,9	0,1	0,2	2,0	2,8	40	0,4	0,1	0,03	0,1		-2			
Valor por tipo de função (10⁶ euros)		152	193	24	46	390	59	126	2	8	22	80	18	32	55	64		-378	-15	Valor Total	982

Figura 30 - Matriz estruturante do valor das florestas (2006)

A matriz integra também as componentes estruturais relevantes que resultaram dos exercícios de planeamento estratégico levados a cabo nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, a cargo das respetivas secretarias regionais que tutelam o sector que integram autonomamente este documento.

Da análise da matriz resultam evidentes as linhas de ação da Estratégia a desenvolver, as quais eram já identificadas na ENF de 2006 e que, no âmbito do Estudo de Implementação da estratégia foram consideradas como mantendo a sua relevância.

Assim, são objetivos estratégicos da ENF:

A. Minimização dos riscos de incêndios e agentes bióticos

Da análise das componentes do valor total por tipo de funções, é clara a enorme importância das externalidades negativas que, na média dos últimos anos, reduzem em quase um terço o total da riqueza produzida pelas florestas. Desta análise decorre a conclusão de que o desafio principal no sector florestal é o da redução dos riscos. Esta redução de riscos reais é em si extremamente importante, mas essa redução é ainda benéfica pela redução da percepção dos riscos pelos agentes do sector. Por isso, a minimização dos riscos associados aos incêndios e a agentes biológicos bióticos nocivos deverá continuar a ser o primeiro passo para criar a confiança dos agentes no sector e proporcionar condições para o investimento;

B. Especialização do território

Da análise por tipo de floresta e por espécie, a matriz permite identificar claramente alguns tipos de floresta associados a uma função dominante de produção lenhosa (pinheiro bravo, outras resinosas, eucalipto), enquanto outros tipos de floresta demonstram uma vocação mais multifuncional, em que frutos e sementes, pastoreio e caça são componentes importantes da sua sustentabilidade económica (sobreiro, azinheira, pinheiro manso, castanheiro, medronheiro, alfarrobeira). Tipos de floresta como os carvalhais e outras folhosas, para além de interesse para a produção lenhosa, destacam-se na conservação do regime hídrico, da pesca e da biodiversidade. Uma nova especialização do território, que tenha em conta as previsíveis alterações climáticas e outras alterações de contexto, permitirá o mais eficiente aproveitamento das suas vocações naturais. O assegurar das funções de proteção da orla costeira e do recreio, nomeadamente em matas nacionais do litoral, da proteção do regime hídrico, da conservação do solo e da água nas zonas susceptíveis à desertificação, ou de conservação da biodiversidade nas áreas da rede Natura, são todas soluções de maior especialização do território e de valorização ambiental dos espaços florestais propostas nesta Estratégia.

O reconhecimento das valências que poderão ser asseguradas nas áreas florestais não arborizadas ou de matos, constitui um desafio que também deve merecer reflexão. Em contraponto à sua importância física, às suas características biofísicas e respectiva inscrição territorial, que lhes conferem uma assinatura multifuncional intrínseca, verifica-se ainda um défice da sua valorização funcional que obstam ao aprimoramento da sua gestão. Para estes territórios urge concentrar esforços na obtenção de novos conhecimentos, visando consagrar novas funções que, valorizando o seu potencial alternativo, densifiquem a sua utilização.

C. Melhoria da gestão florestal e da produtividade dos povoamentos

O valor da riqueza produzida pela floresta depende não só da extensão da área florestal, mas também da sua produtividade física. Estas duas componentes apontam para diferentes linhas estratégicas de atuação, mas complementares no objectivo global para o sector florestal nacional. A componente, que se pretende central no quadro desta Estratégia, refere-se à melhoria da produtividade, que só pode ser obtida por uma gestão profissional e ativa dos povoamentos, maximizando o aproveitamento das potencialidades das estações, recorrendo, por exemplo, a plantas melhoradas e a soluções técnicas mais exigentes e pela consolidação ou reconversão da floresta já instalada, no quadro de uma nova especialização do território, bem como à recuperação dos sistemas florestais degradados ou sublotados. Que deverá ocorrer a par do aumento das áreas pelo fomento da arborização, a principal estratégia no século XX, e que se pretende que represente nesta estratégia um papel complementar, nomeadamente tendo em conta as áreas disponíveis para o crescimento das áreas florestadas.

D. Internacionalização e aumento do valor dos produtos

A matriz revela a importância da manutenção de adequados valores unitários de rendimento dos produtos para a geração de riqueza e como garantia da sua competitividade e da viabilização económica da gestão florestal. Assim, a redução de riscos de mercado, preparando as empresas para os desafios inerentes, e o aumento do valor dos produtos constituem componentes importantes desta Estratégia. Bem como a certificação da gestão que deve ser incentivada de modo a criar melhores condições de mercado aos produtos originários das fileiras florestais.

E. Melhoria geral da eficiência e competitividade do sector

Os riscos percebidos no sector têm também a sua origem noutras mudanças do contexto onde este opera: multiplicação de atores sociais; restrições de natureza administrativa à atividade de exploração lenhosa; despovoamento do espaço rural que dificulta o mercado de trabalho e aumenta o risco; e um número crescente de compromissos e acordos internacionais que condicionam o campo de ação no sector. Por isso, são necessárias ações estratégicas de carácter transversal que conduzam à melhoria geral da eficiência e da competitividade do sector, nas quais assume particular relevância a criação e concentração do conhecimento e competência sobre as principais fileiras de base florestal

O aumento de escala pela promoção e incentivo às formas de organização associativa que promovam a gestão profissional agrupada, é um elemento fulcral para o aumento geral da eficiência e competitividade do sector, onde as ZIF têm um papel fundamental.

F. Racionalização e simplificação dos instrumentos de política

Do diagnóstico feito concluiu-se que os riscos do sector também advêm de políticas florestais menos adequadas, de multiplicidade de instrumentos legais e regulamentares, de figuras de planeamento, e de organizações intervenientes no sector e instrumentos de apoio financeiro de complexidade crescente. Por isso, a última componente da Estratégia centra-se na racionalização e simplificação dos instrumentos de política, como factor de grande importância para facilitar a ação dos agentes privados do sector e da administração e proporcionar condições para o investimento, reduzindo custos de contexto.

Estas linhas estratégicas pretendem, a curto prazo, diminuir os riscos e, a médio prazo, melhorar a competitividade (qualidade e eficiência) do sector em áreas e domínios específicos que contribuam para garantir a sua sustentabilidade e para aumentar o seu valor económico total. Para cada objetivo estratégico serão definidos os objetivos específicos e operacionais, numa Matriz de Operacionalização da Estratégia que consta do ponto 4.3.

4.2. Objetivos Estratégicos

4.2.A. Minimização dos riscos de incêndios e agentes bióticos

Os objetivos específicos que integram esta componente estratégica agrupam-se em 3 áreas temáticas: a defesa da floresta contra incêndios, a proteção contra agentes bióticos e a reabilitação dos ecossistemas afetados.

Defesa da floresta contra incêndios

A política de Defesa da Floresta Contra Incêndios (DFCI) está operacionalizada através de um plano nacional integrador de atitudes, vontades e recursos, o Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI) (2006-2018), que prossegue objetivos estratégicos de redução da superfície florestal ardida, para valores equiparáveis à média dos países da bacia mediterrânica, de eliminação dos grandes incêndios, diminuição do número de incêndios com duração superior a 24 horas e de redução do número de reacendimentos.

O número de ocorrências, na última década, oscilou em torno dos 25 000, não sendo possível verificar tendências de melhoria ou agravamento relativamente à eclosão de incêndios ou fogachos, o que contraria a perceção dum aumento deste fenómeno. Depois dos anos 2003 e 2005 em que arderam grandes extensões de floresta (respectivamente 425.726 ha e 338.262 ha), as áreas ardidas anuais tiveram em 3 anos consecutivos valores inferiores a 100 000 hectares, cumprindo a meta estabelecida no PNDPCI para 2012. Porém em 2010 e 2012 os incêndios voltaram a percorrer áreas semelhantes às de 2001 e 2002, da ordem dos 120 000 hectares. Estes dados revelam não haver correlação entre as ocorrências e a área ardida.

Como foi discutido atrás, os principais prejuízos causados pelos incêndios continuam a ocorrer nos que atingem grande dimensão, muito embora nos últimos anos se ter verificado um aumento da eficiência na 1.ª intervenção no combate aos incêndios. O grande problema são os incêndios que, em condições meteorológicas extremas e em situações de continuidade de combustível, atingem tal dimensão que se tornam muito difíceis de controlar consumindo extensas áreas florestais. Isto foi o que se passou, em grande medida, nos anos de 2003 e 2005, mas acontece em menor escala todos os anos.

As ações que vêm sendo desenvolvidas no âmbito do PNDPCI integram-se num quadro de responsabilidades muito claro, estando acometido o encargo das ações de prevenção estrutural à autoridade florestal nacional, âmbito de atribuições do Instituto de Conservação da Natureza e Florestas (ICNF), a vigilância, deteção e fiscalização à Guarda Nacional Republicana (GNR) e o combate à Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC).

Este quadro, sustentado por um conjunto de diplomas, concretiza uma série de medidas que se distribuem pelos eixos estratégicos:

- Aumento da resiliência do território aos incêndios florestais;
- Redução da incidência dos incêndios;
- Melhoria da eficácia do ataque e da gestão dos incêndios;
- Recuperação e reabilitação dos ecossistemas e das comunidades e
- Adaptação de uma estrutura orgânica funcional e eficaz.

Independentemente das conclusões da avaliação intercalar do PNDFCI, que está em curso, recomenda-se que as medidas essenciais preconizadas, por manterem a sua atualidade, devam continuar a ser seguidas, garantindo, em particular, o pleno funcionamento das estruturas orgânicas criadas para o desenvolvimento harmonioso do próprio plano.

O balanço dos investimentos em “supressão” versus “prevenção” deve ser considerado. Perante a evidência da possibilidade de existirem cada vez maiores incêndios, face às circunstâncias do clima, é necessário avaliar a tendência comum do sistema de autorreforço dos investimento da componente de “supressão”, com vista a tornar mais eficaz todo o sistema no longo prazo (Collings *et al.*, 2013). Da análise dos dados constantes no anexo 2 é perceptível o esforço financeiro que tem sido desenvolvido nos últimos anos, nas componentes prevenção e combate. Esta linha que vem sendo seguida, de aposta progressiva em mais recursos de combate, tem com certeza contribuído para minimizar os prejuízos, porém não conduz a resultados sustentáveis no médio e longo prazo. Esta constatação deve ser avaliada em sede de PNDFCI.

Os trabalhos de prevenção não são normalmente perceptíveis pela população. O esforço que é feito nas medidas de silvicultura mínimas e na promoção de mudanças no comportamento das populações, através da educação e sensibilização, tem resultados no longo prazo (no mínimo 10 anos), não são visíveis no imediato. É, pois, cada vez mais importante que se desenvolvam ações de prevenção e que estas prossigam por muitos anos, porque contribuirão para o reequilíbrio da floresta portuguesa, promovendo uma mudança na perspetiva de como a população e proprietários encaram o espaço florestal, com mais consciência e responsabilidade. É o resultado deste trabalho de prevenção que vai, em primeira instância, atrair investimento para a floresta, incrementar a gestão florestal e conseqüentemente tratar território hoje abandonado.

O sucesso do Sistema DFCI depende da determinação e persistência em prosseguir, com fidelidade, as ações previstas em cada um dos eixos do plano. Para tal deve ser definido um único interlocutor para gestão e acompanhamento do PNDFCI e respetivo Sistema Nacional de DFCI, que tenha a preocupação de recomendar ao poder político, em cada ano, o investimento necessário para cumprir no ano seguinte as medidas previstas no PNDFCI.

A gestão dos combustíveis integra-se no conjunto de ações a implementar no âmbito da Defesa da Floresta Contra Incêndios, assumindo particular relevância nas medidas de silvicultura que se realizam para reduzir o risco de ocorrência de incêndios florestais.

Os matos e pastagens constituem uma importante fração da matéria vegetal que integra os combustíveis florestais, ocupando cerca de 2,853 milhões de ha do território continental (IFN6). A percentagem de área de matos ardida anualmente é estimada, para o período de 1996 a 2011, em 2,54%.

As técnicas executadas na gestão de combustíveis envolvem encargos financeiros significativos que, frequentemente, causam entraves à sua rápida execução. Todas as práticas de gestão dos matos que, em paralelo, contribuam para a sua valorização económica e ambiental, ao aumentarem a viabilidade destes espaços, são de grande importância para melhorar as condições de exequibilidade das operações inerentes à gestão de combustíveis.

No âmbito da gestão de combustíveis, a integração das operações associadas ao uso do fogo, desde a aposta no uso responsável do fogo por parte das comunidades locais, onde se inclui a realização de queimadas para renovação de pastagens, passando pelo uso do fogo na gestão florestal por técnicos credenciados, pela organização das operações de combate, em que o uso do fogo de supressão tem um papel fundamental e ainda pela possibilidade de gerir o fogo em incêndios, deverá concretizar-se através do delineamento de um Plano Nacional de Gestão Integrada do Fogo, em que se enquadram de forma articulada três componentes fundamentais do uso do fogo:

- O uso do fogo pela população
- O uso profissional do fogo na prevenção
- O uso profissional do fogo na gestão de incêndios

Este plano deve ser levado a cabo por agentes que tenham o conhecimento e o treino requerido dentro dos princípios da gestão integrada do fogo e seu uso ponderado. A preparação destes agentes, desde políticos e legisladores a gestores e utilizadores de fogo, no âmbito desta abordagem integrada é fundamental para o sucesso do plano. Propõe-se que no âmbito das atribuições das entidades socioprofissionais do sector (ordens, associações, etc.) possam ser estabelecidos Programas de Credenciação de Atribuições técnicas na área da DFCI, à semelhança do que vem sendo desenvolvido para outros campos da engenharia, envolvendo os atos de Planeamento, de Gestão de Programas e Projetos e Atividade ou Técnicas Específicas, como a sensibilização ou o uso do fogo.

Com se disse atrás, a criação de elementos de descontinuidade na paisagem, seja em faixas ou em mosaicos, obriga à sua manutenção ao longo do tempo. Nalgumas zonas do país a periodicidade de manutenção destas estruturas é inferior a 3 anos, porém o intervalo de tempo mais usual para manutenção situa-se entre os 3 e os 6 anos, de forma que o custo da manutenção é, muitas vezes, apontado como uma condicionante à execução das redes de defesa da floresta contra incêndios. Porém, independentemente da possibilidade de ser viável, financeiramente, a diminuição da carga combustível nestas infraestruturas de 3 e em 3 anos, porque existem valores associados compensadores do investimento (áreas silvopastoris, agrícolas, ou em áreas de produção florestal bem remunerada), existem outras opções de silvicultura que podem inverter o sentido desta equação, promovendo alterações no complexo combustível conducentes à valorização dos recursos florestais. O enquadramento que se propõe é o de incrementar a compartimentação das manchas florestais puras através de plantações novas, ou reconversões, ou ainda adensamentos, com outras espécies arbóreas ou arbustivas, nas redes de defesa da floresta contra incêndios ou em manchas mais alargadas a elas associadas.

A gestão de combustíveis deve refletir a análise do histórico dos incêndios florestais e o comportamento do fogo. O objetivo será promover mudanças em locais estratégicos que conduzam a alterações dos modelos de combustível nesses locais e produzam condições que estejam dentro das capacidades de extinção da estrutura de combate.

O pastoreio extensivo é uma atividade vantajosa que se enquadra nesse conjunto de práticas de gestão de combustível. Na verdade, o planeamento desta atividade em articulação com as medidas de silvicultura preventiva a desenvolver no âmbito da Defesa da Floresta Contra Incêndios e, nomeadamente, com a instalação e manutenção de redes regionais de defesa da floresta contra incêndios, aumenta a viabilidade económica da gestão de combustíveis, permitindo a obtenção de rendimentos e a minimização dos encargos. Quanto a este aspeto é de referir a importância de se optar por técnicas menos onerosas, como seja o fogo controlado, para contribuir para a renovação das pastagens extensivas, como é comprovado pelo uso desta técnica nas práticas tradicionais associadas a este tipo de pastoreio. O pastoreio é, no entanto, atualmente, muito condicionado pelas dinâmicas locais e diretamente consequência dos subsídios pecuários disponíveis. Estas políticas são por vezes contraproducentes quando fomentam o uso do fogo clandestino, realizado de forma descontrolada. É fundamental ajustar os incentivos e as regras de condicionalidade das políticas pecuárias e agrícola, às necessidades da política florestal, otimizando as sinergias com as medidas de prevenção de incêndios (M.B Moreira e I.S. Coelho, 2008).-

Neste contexto as ações de sensibilização, promovidas pelo Estado e pelos vários agentes intervenientes, dirigidas à população em geral e a públicos específicos em particular, que promovam alterações de comportamentais que levem à redução do risco e à redução do número de ignições existente, é por isso fulcral numa estratégia de redução de risco.

A operacionalização da estratégia, no que respeita à defesa da floresta contra incêndios desenvolve-se de acordo com os seguintes objetivos específicos, em linha com o acima exposto:

A.1 Aumento da resistência e resiliência do território aos incêndios florestais

A.2 Redução da incidência dos incêndios

A.3 Garantir o cumprimento do PNDFCI

Proteção Contra agentes bióticos nocivos

O desafio principal no sector florestal, a curto prazo, é o da redução dos riscos de ocorrência de fenómenos com potencial desestabilizador e destruidor, entre os quais os provocados por pragas e doenças. A minimização de riscos tem como objetivo melhorar e contribuir para a estabilidade da floresta tornando-a mais resistente à ação de agentes bióticos nocivos, sendo, no curto prazo, o primeiro passo para relançar a confiança dos agentes no sector.

Um elemento da estratégia para reduzir a vulnerabilidade a pragas e doenças consiste em reduzir a área florestal sujeita a stress devido à inadequação entre as características edafoclimáticas e as aptidões das espécies ou à incorreta execução de práticas culturais e de exploração. A compartimentação do país em zonas de uso dominante e a reconversão progressiva da floresta marginal levará, a longo prazo, a uma melhor especialização do território e a uma menor suscetibilidade a agentes bióticos nocivos.

Há mais dois elementos da estratégia para reduzir os riscos de pragas e doenças. Um é aumentar a capacidade de detetar e desenvolver rapidamente conhecimentos sobre as causas e impactos do declínio, com vista à adoção de medidas de combate. O segundo, derivado do primeiro, é a implementação célere e eficaz de medidas adequadas, de modo a evitar a instalação e dispersão dos problemas fitossanitários.

Neste sentido, é fundamental consolidar e melhorar as várias funções e serviços que a floresta proporciona, garantindo e aumentando a sua valorização económica, ambiental e social através de uma gestão ativa e profissionalizada dos espaços florestais, adotando medidas de curto, médio e longo prazo, de forma a, entre outros:

- Tornar a floresta mais estável e resiliente aos ataques de agentes bióticos nocivos;
- Melhorar o valor ambiental e o valor social dos espaços florestais, maximizando as suas funções ambientais, protetoras e de enquadramento paisagístico;
- Aumentar a rentabilidade e a sustentabilidade económica do sector florestal numa ótica multifuncional;
- Contribuir para o ordenamento do território reforçando a sua sustentabilidade;
- Reforçar a capacidade técnica de apoio aos produtores e proprietários florestais.

É pois considerado fundamental e prioritário a atuação em várias frentes, designadamente:

- Avaliar o efeito das alterações climáticas, no sentido de perspetivar a estratégia mais adequada para minorar ou ultrapassar os problemas fitossanitários, sempre numa lógica de prevenção e detecção precoce das pragas, caminhando no sentido de as manter em níveis não epidémicos.
- Adotar novas estratégias de gestão florestal e promover a aquisição de conhecimento sobre os diferentes cenários que poderão vir a ocorrer.
- Aumentar a capacidade de detetar e desenvolver rapidamente conhecimento sobre as causas e impactos do declínio, com vista à adoção de medidas de combate e a introdução rápida de medidas incluindo as de quarentena nos casos em que se justifique.
- Monitorizar periodicamente os vários sistemas florestais, visando a manutenção da sua sustentabilidade, a qual deverá ter por base a “Estratégia Nacional de Recolha de Informação sobre o estado Sanitário das Florestas”, permitindo desta forma determinar a evolução espaço-temporal da extensão dos danos através da utilização uniforme de uma metodologia de avaliação de danos em todos os povoamentos;
- Efetuar o diagnóstico das causas de sintomas ou sinais anómalos, fundamentalmente dos agentes bióticos nocivos com maior impacto;
- Gerir o declínio ao nível dos vários sistemas florestais, através de:
 - Planos de gestão e PEIFS que integrem as orientações vertidas no Programa Operacional de Sanidade Florestal;
 - Planos de proteção integrada, que passem pela implementação de estratégias de vigilância periódica (particularmente em povoamentos de elevado risco), pela definição de sistemas de gestão adequados a cada caso concreto e recomendação de meios de luta (quando necessário) para controlar os agentes bióticos nocivos.
- Promover a criação e manutenção de um sistema de gestão de informação e de risco;

- Implementar programas específicos de prevenção e controlo, entre os quais, os atualmente em curso, especificamente dirigidos a organismos de “quarentena” (NMP e cancro resinoso do pinheiro) e de “não quarentena” (Gorgulho do eucalipto e sugador das pinhas) e ainda o Programa de Recuperação da Vitalidade dos Montados de Sobro e Azinho;
- Manter uma monitorização intensiva e regular ao nível dos Fornecedores de materiais florestais de reprodução, para evitar a introdução e dispersão dos agentes bióticos nocivos, por via das trocas comerciais de plantas e sementes, tanto internamente como com outros Estados-membros;
- Assegurar uma melhor colaboração entre os serviços de investigação e a autoridade florestal nacional quanto à investigação em pragas, designadamente ao nível da avaliação de risco da sua ocorrência, tendo em conta os riscos existentes e potenciais e da definição de adequadas medidas de prevenção e controlo.

Todas estas áreas de atuação estão contempladas no Programa Operacional de Sanidade Florestal (POSF), recentemente aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 28/2014, de 7 de abril, e que é um instrumento que visa permitir uma atuação harmonizada, clara e eficiente em termos de prevenção e controlo dos problemas fitossanitários, por parte dos vários agentes do sector, consagrando uma nova estratégia de atuação que proceda ao levantamento muito concreto dos agentes bióticos, de “quarentena” ou de “não quarentena”, analisando ou revendo a sua probabilidade de ocorrência e bem assim dos riscos a eles associados, integrando problemas emergentes, e muito particularmente aqueles que se podem vir a instalar por via da circulação, ou mesmo, das alterações climáticas.

As invasoras lenhosas representam uma ameaça cada vez mais evidente no espaço florestal, havendo grande desconhecimento sobre as técnicas mais eficazes para o seu combate. Importa, assim, identificar modelos de gestão que impeçam o seu aumento ou, mesmo, em algumas situações, que promovam a redução da sua área de implantação. Para isso será fundamental inventariar a sua implantação no terreno e monitorizar o seu avanço, estando este, numa significativa parte das vezes, associado aos incêndios florestais. Torna-se, igualmente, essencial estudar a fisiologia das espécies invasoras lenhosas de modo a melhorar o conhecimento sobre sua estratégia de “invasão”.

A operacionalização da estratégia, no que respeita à proteção da floresta contra agentes bióticos, desenvolve-se de acordo com os seguintes objetivos específicos, em linha com o acima exposto:

A.4 Aumentar o conhecimento sobre a presença de agentes bióticos nocivos

A.5 Reduzir os danos nos ecossistemas florestais e conseqüentes perdas económicas

A.6 Reduzir o potencial de introdução e instalação de novos agentes bióticos nocivos

A.7 Aumentar o conhecimento científico sobre os agentes bióticos nocivos

A.8 Diminuir os riscos de ocorrência, de desenvolvimento e de dispersão de espécies invasoras lenhosas

Recuperação e Reabilitação de Ecossistemas Florestais Afetados

As paisagens são dinâmicas em resultado de acontecimentos perturbadores das comunidades que as formam. Essas perturbações nas estruturas das populações, que alteram os recursos, retirando-lhes disponibilidade ou o ambiente físico são chamadas de distúrbios dos ecossistemas (Monteiro Alves, 2012). A ação dos incêndios e dos agentes bióticos nocivos acelera a degradação ecológica e reduz o valor económico dos ecossistemas florestais.

A distúrbio provocada por estes agentes reflete-se de forma diferenciada consoante a sua natureza e a especificidade local das estações, traduzindo-se, nomeadamente, na aceleração dos processos erosivos do solo, em alterações no regime hídrico e na redução da biodiversidade. Estes fatores apresentam uma íntima dependência do coberto florestal, cuja composição e estrutura é mais ou menos afetada pela ação de agentes nocivos. Em última instância a vitalidade dos ecossistemas e das comunidades e o potencial produtivo das estações fica ameaçado, tornando urgente a implementação de medidas que invertam os processos de regressão ecológica e que promovam a recuperação do potencial produtivo das estações.

Nos casos de incêndios florestais as medidas de restauro, de reabilitação ou de substituição deverão aplicar-se de modo faseado, distinguindo-se:

- A intervenção de emergência, com medidas de curto prazo que terão como prioridade central a redução dos riscos e a minimização imediata dos impactos;
- A fase intermédia, nos dois anos seguintes ao incêndio, para recolha de salvados, análise da resposta da vegetação ao fogo, análise de ocorrência de pragas, reflorestação, etc.;
- A recuperação de longo prazo com medidas a longo prazo que consolidarão a recuperação do potencial produtivo e a reabilitação dos ecossistemas e das comunidades.

Em paralelo com as ações de reabilitação deverão ser implementados sistemas de avaliação e monitorização dos ecossistemas afetados a fim de aferir sobre a dimensão dos riscos e a gravidade dos impactos, assim como sobre a eficácia das medidas implementadas. O grau de incerteza no sucesso das ações recomenda a que sejam seguidos princípios de gestão adaptativa, nos quais seja possível retificar e reorientar as ações tomadas em função dos resultados, a possibilidade de relocalização de arborizações executadas num passado mais ou menos recente e que hoje configuram a existência de povoamentos mal adaptados e degradados, com os impactos que são conhecidos deverá ser considerada no âmbito dos apoios disponíveis no futuro PDR -2020.

É essencial manter a garantia de apoio financeiro, nacional ou comunitário, para a prossecução destas medidas.

A operacionalização da estratégia, no que respeita à recuperação e reabilitação de ecossistemas florestais afetados desenvolve-se em linha com o acima exposto, e articula-se com outros objetivos específicos.

A.9 Recuperar e reabilitar ecossistemas florestais afetados

4.2.B. Especialização do Território

De modo a maximizar o valor económico total da floresta num território diversificado devem utilizar-se as espécies e os sistemas que maior riqueza social, em sentido lato, possam proporcionar por unidade de área. Propõe-se por isso especializar o território continental português em dois tipos de áreas, com base no conceito de vocação dominante (Figura 31).

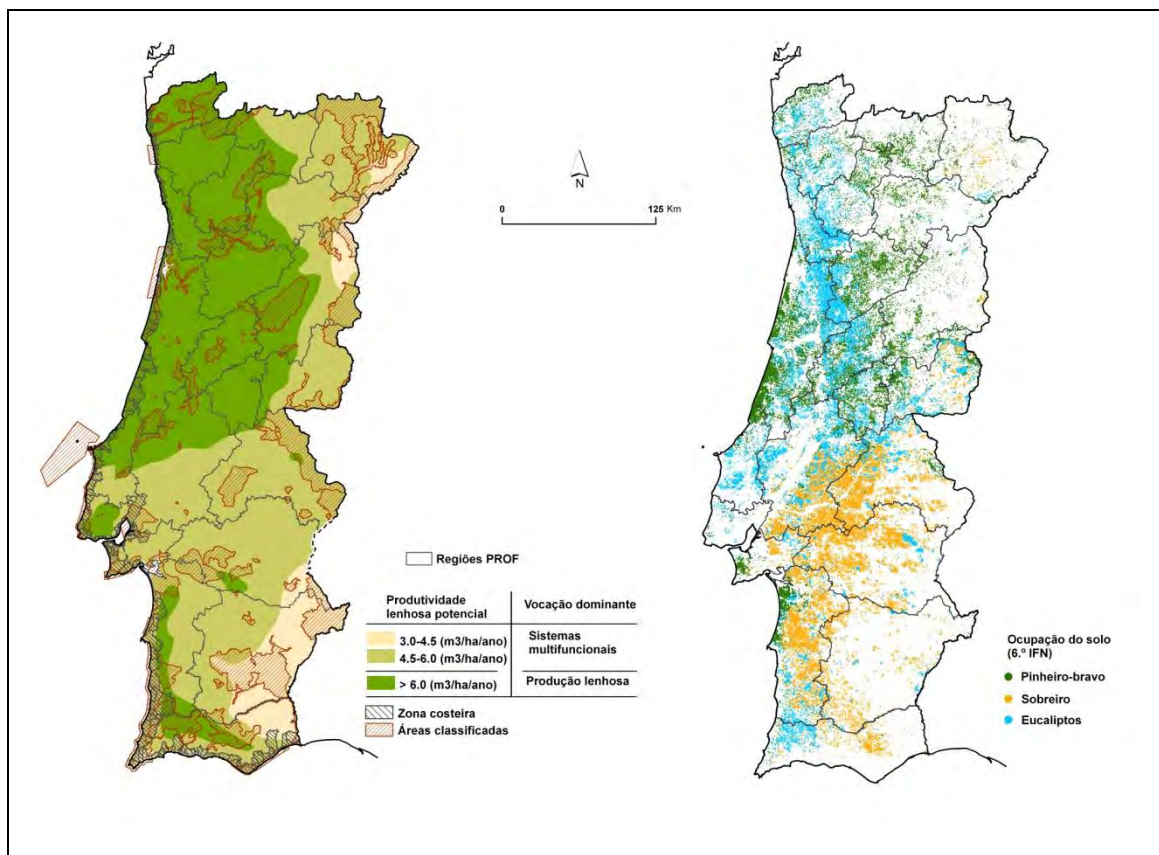


Figura 31- Macrozonagem das funções dominantes do espaço florestal estabelecidas em função das produtividades potenciais lenhosas e distribuição no território continental das três espécies florestais – Pinheiro Bravo, Eucalipto e Sobreiro – que estão integradas em fileiras florestais.

No mapa apresentado, simula-se com base no índice de Paterson, a distribuição geográfica das duas tipologias de especialização do território continental português propostas.

- **ÁREA DE PRODUÇÃO LENHOSA:** Área onde se preconiza como função dominante a produção lenhosa, devendo o seu objetivo prioritário ser o aumento da competitividade por via de uma silvicultura adequada ao incremento da produtividade lenhosa pela utilização das tecnologias e pelo acesso a recursos edáficos que permitam expressar melhor aquele potencial de produção. A gestão ativa destas áreas terá obviamente de respeitar as condicionantes ambientais. No caso das principais espécies florestais portuguesas, esta área corresponde a regiões de influência atlântica, integrando no seu núcleo a província Cântabro-Atlântica como definida na Carta Biogeográfica de Portugal (Costa *et al*, 1998). Os

valores de referência de produtividades para o pinheiro bravo e para o eucalipto encontram-se, respetivamente, acima de 6m³/ha/ano e de 10 m³/ha/ano. Outras espécies resinosas e as folhosas produtoras de madeiras nobres assumem, igualmente, grande importância estratégica nesta área. Elas representam uma vertente que deverá ser potenciada, contribuindo-se, desse modo, para o reforço da competitividade do sector florestal e para a sua expansão em qualidade. A maior produtividade lenhosa desta área faz com que também lhe deva estar associada a função de sequestro de carbono.

- **ÁREA DE GESTÃO MULTIFUNCIONAL:** Corresponde a zonas de produtividade potencial lenhosa baixa, preconizando-se, por essa razão, uma lógica de multifuncionalidade do espaço florestal, potenciando, em complementaridade e de acordo com a especificidade local, os valores de uso direto os outros produtos não lenhosos, com destaque para a cortiça e os frutos secos, nomeadamente a produção de pinhão em povoamentos de pinheiro manso, de castanha, mas também de pastagem, de caça e de recreio. Nos valores de uso indireto, deverá ser dedicada especial atenção, em particular nas zonas de grande suscetibilidade à desertificação, à proteção dos solos e do regime hídrico. A multifuncionalidade é, por tradição, uma prática cultural enraizada nos sistemas de exploração da terra que se praticam nesta área e por isso a preservação da paisagem e da biodiversidade é naturalmente garantida. Exemplos dessa prática são as explorações agroflorestais associadas aos montados de sobreiro e azinho no Sul e aos soutos no Norte. Embora a exploração económica do montado de sobreiro se encontre, há largos anos, enquadrada numa lógica de fileira, na sua gestão preside o conceito de multifuncionalidade.

A estas duas tipologias são transversais as:

ÁREAS COSTEIRAS E OUTRAS ÁREAS CLASSIFICADAS: . Estes dois tipos de áreas apresentam uma especificidade própria que origina o seu destaque, e a sua gestão em termos de produção ou multifuncionalidade depende de circunstâncias e condicionamentos próprios.

As áreas costeiras, de limites físicos variáveis de acordo com a realidade física ao longo da costa (Grupo de Trabalho “Bases para a Gestão Integrada da Zona Costeira”, 2006), distribuem-se em regiões de grande concentração humana e de rápida urbanização o que implica que se dê prioridade à conservação da paisagem e à oferta de oportunidades de recreio e lazer. Na perspetiva de assegurar as funções de proteção e de recreio público nessas florestas, os planos de gestão das matas nacionais, cuja distribuição no continente se concentra maioritariamente nas áreas costeiras, procurarão soluções que visem compatibilizar e adequar-se a esta procura.

O Sistema Nacional de Áreas Classificadas (SNAC) integra a Rede Nacional de Áreas Protegidas, e os sítios da Lista Nacional de Sítios e zonas de proteção especial integrados na Rede Natura 2000 e as demais áreas classificadas ao abrigo de compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português (Decreto-Lei nº 142/2008, de 24 de Julho), em que a vocação de conservação da biodiversidade assume especial relevância, podendo nalguns casos revestir um carácter exclusivo, como é o caso das reservas integrais.

Na figura 31 mostra-se também a distribuição das três espécies florestais – pinheiro bravo, eucalipto e sobreiro – que do ponto de vista económico estão integradas, verticalmente, em fileiras florestais, observando-se a maior concentração de pinheiro bravo e eucalipto na área de produção lenhosa e do sobreiro na área multifuncional.

A produção lenhosa associada ao sobreiro é pouco significativa, restringindo-se ao aproveitamento para a produção de lenha e de carvão. De importância fulcral para a economia nacional é a produção, por esta espécie, de cortiça – classificada como outro produto não lenhoso nos valores de uso direto. É este produto que viabiliza a integração vertical do sobreiro em fileira – fileira da cortiça. Já quanto ao pinheiro bravo e ao eucalipto, essa integração vertical resulta da produção por estas espécies de matérias-primas exclusivamente formadas por produtos lenhosos, respetivamente, para a indústria da madeira e do papel.

Propõe-se para 2030 que a extensão e composição da floresta portuguesa se situe dentro dos intervalos expressos no quadro 9, determinados para um cenário de evolução mínimo e um cenário de evolução máximo.

O objetivo de fundo, e que é expresso no quadro 9, é o de crescimento da área de floresta, tirando partido do potencial do território para os diferentes sistemas e espécies florestais. A evolução da distribuição das espécies faz-se no sentido de dar resposta às necessidades das principais fileiras silvo-industrias e, em simultâneo, potenciar o aumento das áreas ocupadas por outras espécies, nomeadamente outras folhosas, carvalhos diversos e outras resinosas. Subjacente aos valores do quadro está um conjunto de ações conducentes:

- À diminuição da área ardida anualmente e ao aumento da regeneração da floresta em áreas ardidas quer por via natural quer artificial;
- A arborização, por via de florestação ativa ou regeneração natural, de áreas de matos e de áreas agrícolas marginais;
- À diminuição da desflorestação causada pela mortalidade, aspeto que assume particular relevância nas áreas de sobreiro e de azinheira.

Como pressupostos dos dois cenários, referem-se:

Cenário “Mínimo”:

- Arborização de áreas agrícolas marginais e de matos por via de regeneração natural ou por florestação ativa inferior em cerca de 50% da verificada nos últimos 15 anos. No total, a arborização por via de regeneração natural e ativa corresponde a cerca de 12 000ha por ano. No caso do eucalipto a florestação ativa é inferior em cerca de 60%;
- Redução em média de 50% da mortalidade e da desflorestação, face à verificada entre 1995 e 2010, em todas as espécies;
- Rearborização parcial de áreas desflorestadas;
- Regeneração após fogo superior à verificada entre 1995 e 2010, ainda que não total;
- Reconversão ⁽¹⁾ de cerca de 30 000ha de povoamentos de eucalipto situados em condições edafo-climáticas desajustadas.

(1) Reconverter um povoamento mal adaptado, ou seja, um povoamento que tenha uma produção inferior a 50% da produção potencial estimada para o local, num outro constituído pelas mesmas espécies do povoamento de origem, mas utilizando sementes ou plantas de boa qualidade e proveniência adequada ou clones ou por espécies exóticas também interessantes do ponto de vista produtivo

Cenário “Máximo”:

- Arborização da área de matos e de áreas agrícolas marginais superior, evidenciando um maior esforço de florestação ativa. A florestação bruta (através de regeneração natural e florestação ativa) corresponde a cerca de 20 000ha por ano;
- Redução da desflorestação superior a 50% (entre 50 e 75%), resultado de um esforço superior na reabilitação de povoamentos degradados, com destaque para as áreas de montado de sobreiro e de azinheira;
- Áreas desflorestadas de pinheiro-bravo e de eucalipto são rearborizadas com outras espécies;
- Regeneração após fogo é total. No caso da reflorestação de áreas ardidas de eucalipto e de pinheiro-bravo, entre 5 a 10% da área é reflorestada com outras espécies;
- Novas arborizações de eucalipto em cerca de 50 000ha, apostando-se na realocização ⁽²⁾ das espécies.

Quadro 9 - Cenários para a ocupação florestal em 2030 (unidades: 10.000ha)

OCUPAÇÃO	2010	% DO TOTAL	2030 (MIN)	% DO TOTAL	VARIAÇÃO 2010- 2030	2030 (MAX)	% DO TOTAL	VARIAÇÃO 2010- 2030
PINHEIRO-BRAVO	714	23%	727	23%	2%	788	22%	10%
PINHEIRO-MANSO	176	6%	202	6%	15%	233	7%	33%
OUTRAS RESINOSAS	73	2%	80	2%	9%	114	3%	55%
SOBREIRO	737	23%	748	23%	1%	837	24%	14%
AZINHEIRA	331	11%	316	10%	-5%	342	10%	3%
CARVALHOS	67	2%	74	2%	10%	94	3%	40%
CASTANHEIRO	41	1%	48	1%	16%	58	2%	40%
EUCALIPTO	812	26%	810	25%	0%	811	23%	0%
OUTRAS FOLHOSAS	195	6%	217	7%	15%	238	7%	27%
TOTAL	3 147	100%	3 222	100%	2%	3 514	100%	12%

adaptadas

Ressalva-se a natureza indicativa, de âmbito nacional, que esta macrozonagem representa, não devendo, por essa razão, ser entendida de forma rígida e estanque uma vez que não considera pressupostos próprios de escalas de planeamento regionais e locais. A especialização do território continental português apresentada nesta estratégia, com base no conceito de função dominante, terá tradução nas sub-regiões homogéneas que têm vindo a ser desenvolvidas no âmbito dos planos regionais de ordenamento florestal (PROF). No Quadro 10 é feita a equivalência entre as áreas de especialização propostas e as funções principais da floresta adotadas nos PROF.

(2) Relocização de povoamentos mal adaptados, eliminando as áreas onde se encontram substituindo-os por espécies mais adaptadas e replantando novas áreas da espécie eliminada, em áreas com estações mais adaptadas, utilizando sementes ou plantas de boa qualidade e proveniência adequada ou clones ou por espécies exóticas também interessantes do ponto de vista produtivo.

O planeamento à escala regional envolve necessariamente a consideração de um maior número de parâmetros, nomeadamente quanto a características edáficas e outras especificidades regionais, que resultam numa apreciação do território com um maior grau de detalhe e, desse modo, a uma lógica de delimitação de áreas que apenas faz sentido nessa escala.

Assim, a operacionalização no planeamento regional será feita através dos PROF, que serão revistos.

Quadro 10– Equivalência entre as áreas de especialização do território preconizadas na estratégia, os valores de uso direto e indireto, e as funções principais da floresta.

Áreas de especialização do território	Valores de uso	Funções principais (PROF)	
Área de produção lenhosa	Produção lenhosa	Subfunções principais:	Produção
		Produção de madeira; Produção de biomassa para energia;	
Área de gestão multifuncional	Outros produtos não lenhosos	Produção de cortiça; Produção de frutos e sementes	
	Pastagem e caça e pesca nas águas interiores	Silvopastorícia, caça e pesca nas águas interiores	
	Conservação do solo e proteção do regime hídrico	Proteção	
Áreas transversais			
Áreas costeiras	Recreio e valorização da paisagem	Recreio, enquadramento e valorização da paisagem	
Áreas classificadas	Manutenção da biodiversidade e dos serviços dos ecossistemas	Conservação de habitats, de espécies da fauna e da flora	

O objetivo estratégico operacionalização da especialização do território é concretizado através dos seguintes objetivos específicos:

B.1 Planear a abordagem regional

B.2 Conservar o solo e da água em áreas suscetíveis a processos de desertificação

B.3 Garantir a proteção de áreas florestais prioritárias para a conservação da biodiversidade

B.4 Promover a proteção das áreas costeiras

B.5 Conservar o regime hídrico

B.6 Adequar as espécies às características da estação

B.7 Aumentar o contributo das florestas para a mitigação das alterações climáticas

B.8 Promover a resiliência da floresta

4.2.C. Melhoria da gestão florestal e da produtividade dos povoamentos

É reconhecido e consensual que a melhoria da gestão florestal passa pela promoção de uma gestão profissional, que incorpore o princípio da sustentabilidade. No período 2009-2013 foram aprovados mais de 2.500 Planos de Gestão Florestal, correspondendo a mais de 1,2 milhões de ha, no que constitui um progresso assinalável. Os objetivos de gestão dos proprietários ficam expressos nesses planos, no respeito pelas normas orientadoras dos PROF e tendo presentes os modelos de silvicultura mais adequados para as funções que os espaços florestais desempenham em cada local

As opções silvícolas, patentes no PGF, são dos respetivos proprietários, mas as técnicas a privilegiar deverão aumentar o valor dos bens e produtos florestais, hierarquizados localmente de acordo com o conceito de função dominante, e minimizar os riscos ecológicos. Os padrões culturais a desenvolver deverão, nessa lógica, basear-se em técnicas que acelerem os processos naturais. Ou seja, por via de intervenções culturais apropriadas, dever-se-á obter num espaço de tempo mais curto as produções objetivo da exploração, conservando a produtividade do solo, a capacidade de regeneração e a vitalidade dos povoamentos florestais. Para isso, é essencial:

- Melhorar a planificação e organização do trabalho, recusando a execução normalizada de intervenções e programando adequadamente a realização dos trabalhos, de modo a concentrar, no tempo, o número de operações a executar e, assim, rentabilizar a utilização dos recursos;

- Adotar técnicas que diminuam os custos de instalação, de gestão e de exploração, aumentando a eficiência económica e ecológica das intervenções. Por exemplo, sempre que seja necessário recorrer a material mecânico este deverá ser adaptado aos locais e utilizado de forma a diminuir os impactes negativos.

Para uma eficaz implementação da gestão profissional e sustentável torna-se primordial a aposta na formação profissional dos diferentes agentes do sector florestal e na investigação florestal, que deverá procurar encontrar, para os diferentes objetivos de produção, os melhores modelos de silvicultura e identificar as operações mais adequadas para os concretizar.

A operacionalização do objetivo estratégico “Melhoria da gestão florestal e da produtividade dos povoamentos” é feita através dos seguintes objetivos específicos:

C1. Assegurar e melhorar a produção económica dos povoamentos

C2. Diversificar as atividades e os produtos nas explorações florestais e agroflorestais

C3. Promover a gestão florestal ativa e profissional

4.2.D. Internacionalização e aumento do valor dos produtos

As medidas a equacionar para reduzir os riscos resultantes da maior integração nos mercados mundiais passam necessariamente por melhorar a competitividade dos produtos florestais no mercado global. Até porque, embora a internacionalização da economia apresente riscos decorrentes da inserção em mercados mais competitivos, por exemplo, quanto a custos de produção, ela também poderá representar uma oportunidade, uma vez que resulta no alargamento dos mercados e, desse modo, na alteração das condições de procura e oferta, aumentando a leque de possibilidades de exportação dos produtos florestais. A melhoria na competitividade conseguir-se-á através da implementação de medidas concretas que se poderão agrupar nas seguintes vertentes:

- Viabilização da produção florestal, obtendo rentabilidades mais interessantes para os proprietários e investidores florestais e, em simultâneo, o fornecimento à cadeia industrial de matérias-primas a preços competitivos, o que significa a racionalização dos custos de produção, aplicando modelos de gestão adequados, nas perspetivas técnica e financeira. Isso consegue-se através da alteração das práticas florestais correntes e da promoção da sua validação crescente através de processos de certificação florestal. Aspeto que também se refletirá na quantidade e, principalmente, na qualidade das produções obtidas o que, conseqüentemente, se traduzirá numa maior competitividade do sector. O apoio à eficiência e modernização dos processos de laboração das indústrias transformadoras contribuirá também para tornar os produtos florestais mais competitivos no mercado;

- A diversificação da oferta de produtos florestais por parte do sector contribuirá para aumentar a sua capacidade de adaptação aos riscos de mercado. Nesse sentido, importa desenvolver e estruturar novas subfileiras e estimular a criação e promoção de novos produtos nas fileiras tradicionais. A melhoria do valor económico de espécies

florestais cuja expressão territorial tem vindo a aumentar mas que têm uma utilização industrial ainda residual, poderá contribuir para aumentar a resiliência do sector florestal como um todo. Do mesmo modo, os produtos florestais não lenhosos, entre os quais se inclui a resina, contribuem para diversificar os rendimentos das explorações florestais para além de potenciarem o emprego nas zonas rurais;

- Os produtos florestais podem desempenhar um papel importante na concretização de uma estratégia de desenvolvimento e “economia verde”, devendo para tal ser promovida a gestão florestal sustentável e a minimização dos impactos das suas indústrias de transformação. A valorização dos produtos florestais junto da sociedade, crescentemente preocupada com questões ambiente, passa por ações de sensibilização que promovam as matérias-primas florestais enquanto produtos renováveis, reutilizáveis e recicláveis e benéficos para o clima e Ambiente. O sector público pode desempenhar um papel importante na promoção da utilização da madeira e da cortiça através da discriminação positiva da utilização de produtos de origem florestal por exemplo, nas aquisições para a construção ou reabilitação de edifícios públicos.

- A diminuição dos riscos de mercado dos produtos florestais portugueses passa também pela internacionalização e apoio à exportação dos produtos florestais, com foco nos mercados emergentes, num contexto de cooperação entre agentes económicos das fileiras. No domínio da internacionalização destaca-se a necessidade de promover a visibilidade da qualidade da produção nacional e de apoiar financeiramente o desenvolvimento da atividade exportadora das PME, como já previsto na Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020, recentemente aprovada.

- Finalmente, o conhecimento das relações comerciais nas várias fileiras e o seu acompanhamento afigura-se fundamental, pelo que se considera necessário o encontro dos vários agentes numa Plataforma de Acompanhamento das Relações nas Fileiras Florestais, a exemplo do que já existe para o sector agroalimentar.

No que respeita à certificação, registe-se que se trata de um processo voluntário, de mercado, iniciado e suportado por atores privados, tanto produtores, como industriais, como comerciais e que promove a Gestão Florestal Sustentável. A acreditação, mediante certificação por entidades competentes, permite que se tornem mais evidentes os processos de gestão, assegurando além dos objetivos económicos, o cumprimento das responsabilidades legais, ambientais e sociais. O percurso da madeira desde a floresta ao consumidor, designado como cadeia de responsabilidade, também é suscetível de certificação. A certificação potencialmente acrescenta valor ao produto e facilita o acesso a mercados que são mais exigentes neste requisito.

Sendo uma exigência de mercado, as indústrias do sector florestal português têm de estar preparadas para fornecer produtos certificados. O papel do Estado neste processo passará necessariamente pelo apoio à implementação de sistemas de gestão florestal sustentável que possibilitem a certificação, o que está já previsto acontecer no PDR-2020.

O reforço da capacidade produtiva das pequenas e médias empresas de base florestal, tendo em vista o aumento da competitividade do sector e a criação de emprego em zonas económicas desfavorecidas, passa pela requalificação do tecido empresarial, através do apoio às empresas de exploração florestal, comercialização e transformação de matérias-primas florestais, capaz de promover o seu ajustamento tecnológico, a otimização dos

fatores de rendimento e ganhos de eficiência. Igualmente importante será a promoção de tecnologias e processos apropriados à redução de impactos ambientais.

Também a capacitação dos produtores florestais ou das suas associações para intervenção nos mercados, através da agregação de atividades indutoras da valorização das matérias-primas, deve ser estimulada como oportunidade de crescimento na cadeia de valor para a comercialização ao nível da produção primária.

A cooperação entre empresas, tendo em vista a inovação e o desenvolvimento de novos processos, tecnologias e produtos, afigura-se essencial para promover ganhos de eficiência e a competitividade. O apoio a esta cooperação deve ser dirigido ao reforço da integração horizontal e vertical das fileiras e sub-fileiras, promovendo a articulação entre indústrias, investigação e produção.

Em linha com o acima exposto, a operacionalização da estratégia com vista à internacionalização e aumento do valor dos produtos visará os seguintes objetivos específicos:

D.1 Responder às exigências de mercado no sentido de fornecimento de produtos certificados

D.2 Reforçar a orientação para o mercado

D.3 Reforçar a integração horizontal e vertical das fileiras

D.4 Modernizar e capacitar as empresas florestais

D.5. Desenvolver e promover novos produtos e mercado

4.2.E. Melhoria geral da eficiência e competitividade do sector

A criação de condições para o investimento e para a melhoria da competitividade, em geral, do sector, engloba ações estratégicas de carácter transversal. Enquadram-se neste objetivo as áreas ligadas à informação de base necessária ao desenvolvimento e aplicação de políticas e à qualificação dos agentes.

É reconhecida a falta de informação sobre alguns aspetos fundamentais do sector florestal português e a falta de informação aumenta as incertezas e os riscos e dificulta a elaboração e implementação de políticas para o sector e a sua monitorização e avaliação. Um pilar da estratégia tem, por conseguinte, de consistir na melhoria da informação disponível e da capacidade de recolher e processar essa informação.

A informação a recolher separa-se em duas categorias: informação recolhida periodicamente e informação esporádica, proveniente de estudos ou projetos específicos.

Dentro do primeiro grupo está a recolha sistemática e a gestão de uma base de dados integrada, em que o Inventário Florestal Nacional é a peça basilar. Estes dados podem ser provenientes de várias fontes, mas é importante é que sejam integrados num sistema de informação único onde estejam imediatamente disponíveis para o público. A informação a ser recolhida inclui áreas arborizadas, áreas submetidas a vários regimes de gestão, financiamentos públicos ao sector, incêndios, fitossanidade, caça e pesca, atividade industrial e comércio, por exemplo.

É portanto necessário assegurar a estabilidade da produção do Inventário Florestal Nacional, necessária igualmente para dar resposta a compromissos internacionais, nomeadamente para monitorização do contributo das florestas como sumidouro de Carbono, indispensável para que Portugal cumpra os compromissos assumidos no Protocolo de Quioto.

Prevê-se ainda que os Serviços Públicos publiquem regularmente um Relatório Sobre o Estado da Floresta Portuguesa, estruturado de acordo com os Critérios e Indicadores de Gestão Florestal Sustentada, e de onde resulte uma avaliação da situação e se apresentem os desafios para o futuro.

A execução das medidas de política florestal encontra também dificuldades pela não existência de cadastro. Não sendo impeditiva do avanço dos investimentos, como demonstrado pelo histórico dos resultados dos vários programas de apoio e pelo sistema do parcelário em que aqueles programas se apoiam, esta lacuna é reconhecida pela generalidade dos intervenientes no sector.

Dado que os custos financeiros associados às operações de recolha dos dados cadastrais são elevados, importa assegurar a interoperabilidade entre os dados de todas as fontes de informação com relevância geográfica promovendo a sua integração num sistema partilhado, dando seguimento ao trabalho do GTCIG (grupo de trabalho do Cadastro e Informação Geográfica)) criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2012 de 5 de julho, sob coordenação da Direção-Geral do Território. Está prevista a criação de um regime jurídico que permita que o cadastro existente (CGPR) e a informação de natureza cadastral recolhida sejam “transformados” em cadastro predial, e como tal reconhecido, adotando-se um Modelo Operacional de Cadastro Predial Flexível. Assim, no que à ENF diz respeito, importa que os levantamentos e inventários da propriedade efetuados pelas associações florestais, pelas entidades gestoras de ZIF e demais entidades sejam aproveitados e integrados neste processo.

Acresce que na elaboração do cadastro, a DGT e o ICNF colaboram no âmbito do Projeto SINERGIC (subprojecto “cadastro das áreas de floresta”) para avançar significativamente nos trabalhos do cadastro das áreas de floresta, assegurando, como objetivo mínimo, a cobertura das áreas públicas comunitárias e as áreas integradas em ZIF.

A estratégia deverá dar especial apoio a formas de organização associativa que promovam a gestão profissional agrupada dos terrenos, pelos custos elevados que esse esforço de organização implica – como sejam as Associações e Cooperativas Florestais ou as Zonas de Intervenção Florestal. Entende-se que, no curto prazo, o aumento da dimensão do espaço gerido profissionalmente, tem de ser conseguido pela intensificação de processos de agrupamento de áreas e promoção da gestão em comum, não podendo ser baseado na mudança da estrutura da propriedade, que será sempre um processo mais lento e de objectivo de longo prazo. Por outro lado, existem estruturas associativas de produtores florestais que cobrem a maior parte da área florestal, embora não obedeçam

hoje ao critério “espaço florestal gerido profissionalmente em comum” e tenham ainda uma reduzida representatividade junto dos proprietários florestais. Há contudo alguns exemplos, casos de sucesso, que mostram que é possível fazer evoluir as associações para um verdadeiro movimento associativo. Consequentemente a única linha que, no curto prazo, pode produzir os efeitos desejados é uma aposta decisiva e prioritária no processo de evolução das estruturas associativas para o conceito de “gestão profissional agrupada”, baseada no objetivo de aumentar a sua representatividade junto dos proprietários florestais. Desse modo, os incentivos a conceder deverão ser direcionados para estas duas vertentes: gestão profissional agrupada; aumento da representatividade. O movimento associativo deverá ainda ser sujeito a avaliação.

Importa ainda que seja possibilitada a consideração da organização da produção, numa lógica de mercado, pelo que se está a estudar a definição de um enquadramento adequado das organizações de produtores de determinados produtos florestais, em linha com o Regulamento UE 1308/2013 de 17 de Dezembro e com o art. 27.º do Reg. EU n.º 1305/2013 de 17 de Dezembro e a prever o seu financiamento no âmbito do PDR -2020.

Reconhece-se que um dos maiores entraves à modernização e ao crescimento económico reside na fraca qualificação profissional dos recursos humanos, na reduzida capacidade tecnológica e na insuficiente penetração de inovação. Fragilidades que, hoje em dia, adquirem grande relevância, face às alterações que têm vindo a ser introduzidas nos sistemas económicos e nas organizações, decorrentes da evolução tecnológica e de novos processos produtivos e de gestão. Aspetos que se refletem numa maior exigência ao nível das competências, no quadro de uma crescente reconfiguração das funções e qualificações. A capacidade de resposta a estes desafios passa por um maior e melhor investimento nos recursos humanos, de modo a criar as condições para garantir, simultaneamente, a sua empregabilidade e adaptabilidade às exigências da sustentabilidade.

A aposta na profissionalização e formação dos diferentes agentes do sector florestal será de capital importância para o aumento da competitividade e desenvolvimento do sector. Essa abordagem faz-se pela formação contínua dos ativos do sector florestal, nos vários níveis e profissões, de forma contínua e integrada, conferindo-lhes competências transversais e específicas para o desenvolvimento das suas atividades. Essa promoção irá desenvolver-se, segundo duas vertentes:

- Capacitação para a atividade, na ótica de um modelo misto, dirigindo a formação para a capacitação dos ativos (empresários, trabalhadores e produtores/proprietários florestais), aumentando as suas competências transversais e específicas;
- Formação técnica especializada, assente num modelo puro de especialização de competências, apoiará a formação, promovendo a especialização dos ativos em áreas consideradas relevantes para o desenvolvimento da competitividade e incremento de valor acrescentado. Privilegia-se, através dela, o apoio no âmbito dos sectores/fileiras considerados estratégicos para o desenvolvimento da competitividade.

A discussão deste aspeto com os parceiros, para a constituição de um programa de formação, será um dos pilares para o desenvolvimento do conhecimento e competências.

Não menos premente é a educação do público sobre a natureza e a especificidade da floresta, para, entre outros, reverter a situação atual de fraca atratividade das profissões ligadas ao sector. A promoção da imagem pública da gestão florestal, da qualidade de vida que ela proporciona aos técnicos que abraçam esta vocação, pode ser instrumental na correção da deficiente opção dos alunos e, conseqüentemente, na oferta de diplomados, sendo que a criação de condições para o desenvolvimento do sector passa, também, pela valorização social da atividade florestal, dos seus produtos e profissões. Assume assim particular relevo a necessidade de conceber e levar à prática um Programa Nacional de Formação e Sensibilização, dirigido aos diversos públicos-alvo, garantindo-se assim o aumento do conhecimento da sociedade portuguesa sobre a realidade florestal do país.

Ao nível da investigação florestal, dada a importância do sector, há ainda muito a fazer, para que a agenda da investigação vá ao encontro das necessidades dos agentes.

Recomenda-se, por isso, que o processo de financiamento da investigação florestal seja revisto de modo a aumentar a capacidade dos atores florestais influenciarem os temas investigados e, assim, responder com maior eficácia às suas necessidades. Um Programa de investigação, desenvolvimento experimental, extensão e inovação, que aproveite e oriente os vários instrumentos disponíveis a nível nacional e da UE para apoiar a I&DE e a inovação, no âmbito da Parceria Europeia de Inovação, concertado com os agentes do sector, seria a forma de responder a este objetivo.

São exemplos de itens e de linhas de orientação a serem bem resolvidos, os que relevam para a melhoria da gestão e exploração dos povoamentos florestais (nomeadamente através do melhoramento genético, técnicas/modelos de silvicultura, experimentação de novas espécies), sobretudo num contexto de adaptação às alterações climáticas, bem como os que podem conduzir à inovação e diversificação das utilizações dos produtos lenhosos e não lenhosos.

Por exemplo:

- Apoio ao melhoramento das principais espécies florestais da floresta portuguesa;
- Estudos de adaptação e valorização de espécies menos utilizadas que detenham valor económico potencial relevante;
- Criação de uma rede eficaz de biotecnologia em apoio ao desenvolvimento florestal.
- Caracterização da ecologia dos sistemas agroflorestais;
- Desenvolvimento de critérios e procedimentos de engenharia florestal, nomeadamente em resposta às variáveis climáticas (tipicamente, seca, vento, erosão), e aos agentes bióticos de depredação e a prevenção sustentada dos incêndios;
- Desenvolvimento de modelos de produção;
- Melhoria do conhecimento sobre pragas, nomeadamente num quadro de alterações climáticas.

Uma das vias propostas para concretização deste objetivo consiste na criação de um conjunto de Centros de Competências, que congreguem, como o nome indica, o conjunto de competências existentes no país sobre as diversas dimensões do conhecimento necessário para fazer progredir as principais fileiras florestais. Em concreto, propõe-se a criação a curto-prazo do Centro de Competências do Sobreiro e da Cortiça, do Centro de Competências

do Pinheiro Manso, do Centro de Competências do Pinheiro Bravo e do Centro de Competências do Eucalipto, com a participação de Universidades e Centros de Investigação, de Associações de Produtores e das próprias Indústrias.

A operacionalização do objetivo estratégico de melhoria geral da competitividade do sector é feita, em linha com o acima exposto, através dos seguintes objetivos específicos:

E.1. Recolher e processar informação do sector de forma sistemática

E.2 Promover o Inventário da propriedade florestal

E.3 Aumentar a representatividade e sustentabilidade das organizações do sector

E.4 Dinamizar novas formas de organização e gestão dos espaços florestais

E.5 Desenvolver a inovação e a investigação florestal, nomeadamente através da criação de Centros de Competência para cada uma das principais fileiras florestais

E.6 Qualificar os agentes do sector

4.2.F. Racionalização e simplificação dos instrumentos de política

A criação de um ambiente favorável ao investimento no sector, da produção à transformação, é uma linha de orientação que se afigura crítica para reduzir os custos de contexto. A Estratégia passa por ter competências claramente definidas e um quadro institucional estável, instrumentos de apoio eficazes e um sistema que assegure a transparência e equidade dos processos.

Instrumentos orgânicos, legais e de planeamento

No que se refere aos instrumentos orgânicos, para além da estabilidade das instituições, necessária à implementação das políticas, a coordenação aos níveis político e técnico é a vertente principal a considerar. De forma geral, as funções do Estado abrangem as áreas de:

- Regulamentação e normalização
- Fiscalização e aplicação da legislação
- Monitorização do sector e disponibilização de informação
- Apoio às organizações do sector
- Gestão de espaços sob administração pública
- Investigação

O pleno cumprimento pela administração pública destas funções torna indispensável a consolidação das competências da autoridade florestal nacional na coordenação das políticas do sector, e dos instrumentos para a sua aplicação. Quanto a este último aspeto, e considerando as relações de fronteira da política florestal com outras políticas públicas, impõe-se garantir o funcionamento de mecanismos de coordenação no plano político, de que é exemplo a recente ativação da Comissão Interministerial para os Assuntos da Floresta (prevista no artigo 13º da LBPF) e as reuniões de coordenação para os assuntos económicos e do investimento, atualmente existente ao nível governamental.

Quanto aos instrumentos legais e de planeamento, a sua proliferação pode criar desincentivos à atividade florestal e, inclusive, ameaçar a credibilidade da administração pública. A simplificação e a racionalização dos instrumentos legais e de planeamento deverá ser um objetivo que perpassa por toda a área de intervenção. Recentemente assistiu-se a várias iniciativas nesse âmbito, em particular com a publicação do Regime Jurídico das Ações de Arborização e Rearborização (RJAR). Esta simplificação e racionalização legislativa deverá ser acompanhada por melhoria da fiscalização, a qual resulta facilitada.

A formulação, acompanhamento e implementação dos instrumentos de apoio financeiro que integram os fundos comunitários, em particular o FEADER mas não só, constitui um dos exemplos em que será imprescindível a coordenação não só política mas também técnica.

Assumindo-se os instrumentos de política pública florestal como processos em que persegue a melhoria contínua que responda às mudanças do contexto económico, social e ambiental, o princípio básico deverá ser o de monitorização e avaliação regular dos instrumentos de política florestal, criando para tal os sistemas de informação adequados.

Neste contexto, importa ter presente o papel do Conselho Consultivo Florestal como órgão de consulta da tutela através do qual se poderá aferir a posição dos agentes do sector face às mudanças de contexto, possibilitando uma concertação do sector sobre alterações das políticas públicas florestais.

Instrumentos de apoio

Até 2020, os subsídios ao investimento continuarão a ser importantes instrumentos a utilizar na concretização dos objetivos da política florestal. É necessário assegurar o bom desenho dos subsídios e o cumprimento dos contratos implícitos entre o sector público e privado quando se outorgam os subsídios. Estes devem ser vistos, também, como um instrumento para reduzir a diferença entre os riscos percebidos e os riscos reais no sector.

Em consonância com o diagnóstico e as linhas estratégicas identificadas nos pontos anteriores, definem-se como objetivos principais para o período de financiamento 2014-2020:

- Promover a melhoria do valor económico dos povoamentos florestais, consolidando a floresta existente e a sua gestão ativa, nomeadamente através da promoção da gestão com escala territorial;
- Melhorar a resiliência e o valor ambiental das florestas, apoiando ações que visem a adaptação às alterações climáticas e mitigação dos seus efeitos, a promoção dos serviços de ecossistema (ar, água, solo e biodiversidade) e melhoria da provisão de bens públicos pelas florestas;
- Promover a prevenção e o restabelecimento da floresta afetada por agentes bióticos e abióticos ou de acontecimentos catastróficos;
- Promover a diversificação de atividades ligadas aos espaços florestais (turismo, cinegética, pesca, pastorícia e outros produtos não lenhosos);
- Promover a oferta de serviços de aconselhamento para melhorar o desempenho global das explorações florestais;
- Promover as ações de inovação e de transferência do conhecimento;
- Apoiar a certificação da gestão florestal sustentável e da cadeia de responsabilidade

Dá-se prioridade à consolidação da área florestal em particular aos investimentos que tenham como objetivo a melhoria do valor económico e a reabilitação de povoamentos cuja viabilidade se encontra comprometida, dependendo a sua continuidade de intervenções eficazes que diminuam os riscos e promovam a sua resiliência. Destaca-se a necessidade de apoiar a reconversão de povoamentos cuja produtividade se encontre manifestamente abaixo da potencial, recorrendo a técnicas silvícolas e a materiais de reprodução adequados, e majorando os apoios quando se trate de intervenções com escala territorial conseguida nomeadamente através de formas associativas de gestão dos espaços florestais.

Assume-se, também, como objetivo o apoio à expansão da área florestal através da arborização de terras agrícolas marginais e de áreas ocupadas por matos e pastagens cuja concretização, devidamente enquadrada pelos Planos Regionais de Ordenamento Florestal, deve contribuir para aumentar o valor económico, ambiental e social das explorações florestais.

A melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas apoia investimentos que, através de operações silvícolas promovam o estado de conservação de habitats, a adaptação às alterações climáticas e o aumento dos serviços do ecossistema e das amenidades públicas. Assume relevo, neste âmbito, a reabilitação de povoamentos florestais com foco em três tipologias de investimento: a reabilitação de povoamentos florestais com densidades excessivas resultantes de regeneração natural após incêndio, o rejuvenescimento de povoamentos florestais de quercíneas e a reconversão de povoamentos instalados em condições ecologicamente desajustadas.

O incentivo à gestão ativa apoiará medidas que incentivem o compromisso dos beneficiários a Planos de Gestão Florestal e que promovam o aumento da dimensão das áreas sujeitas a um mesmo Plano de Gestão Florestal.

O incentivo à gestão multifuncional cofinanciará projetos destinados à melhoria do ordenamento dos recursos cinegéticos e dulçaquícolas em espaços florestais, que correspondam a intervenções com escala territorial relevante, através da preservação e melhoria de habitats e de infraestruturas que promovam a utilização pública sustentável desses espaços.

Importa apoiar a prestação de serviços de aconselhamento aos produtores florestais que podem incluir, por exemplo, o apoio à comercialização de produtos, à implementação de planos de gestão florestal, à adoção de práticas que melhorem o desempenho económico e ambiental das explorações ou ainda à constituição e/ou integração em formas de gestão florestal agrupada. As Organizações de Produtores Florestais constituem entidades que estão, à partida, bem posicionadas para a prestação destes serviços, não se devendo contudo excluir outras entidades.

Salienta-se a importância de promover a transferência de conhecimentos e a inovação no sector florestal, promovendo a criação de grupos operacionais que integrem a investigação, gestores florestais, comunidades rurais e empresas, ONG e Serviços de Aconselhamento.

O apoio às Associações Florestais cofinanciará o esforço organizativo destas associações. Isto justifica-se devido aos custos de transação muito altos em organizar proprietários, por vezes ausentes, em torno de uma atividade com longos ciclos económicos.

Os incentivos que se propõem acima cobrirão um período de 7 anos coincidente com o Período de Programação (2014-2020), referente aos apoios públicos a conceder no âmbito do Regulamento para o Desenvolvimento Rural - FEADER. O delineamento das diferentes medidas a propor através deste fundo terá uma importância crucial para a eficaz implementação do mesmo.

Quanto a este aspeto perspetivam-se alterações na forma de apresentação das candidaturas, que se pretendem integradas, e com planos de ação plurianuais. Preconiza-se também uma priorização clara a intervenções com escala territorial, com o objetivo de alcançar resultados cujo impacto ultrapasse os limites das explorações individuais. Ainda no que diz respeito à operacionalização das medidas florestais e à sua simplificação face a períodos de programação anteriores, propõe-se que se adote, sempre que possível, a figura das ajudas forfetárias e dos custos-padrão. Ao fim de 7 anos visitar-se-ão as prioridades.

Contudo, os apoios públicos a criar não se esgotam nessas janelas e deverão ser devidamente articulados com outros instrumentos de apoio, nomeadamente os previstos no FEDER, FSE, no Fundo Florestal Permanente, Fundo para a Conservação da Natureza e Biodiversidade, Fundo Português de Carbono e no Orçamento de Estado, conforme identificado na matriz de operacionalização do capítulo seguinte.

Além das medidas de cofinanciamentos públicos apresentadas acima, consideram-se mais três grupos de medidas de natureza financeira: medidas fiscais; seguros florestais; outros instrumentos financeiros, baseados em operações de garantia mútua, capital de risco e fundos de investimento, tal como já foi referido.

Propõe-se a introdução de medidas de natureza fiscal para apoiar a atividade florestal, que considerem a sua especificidade e a necessidade de estimular a gestão ativa e sustentável dos espaços florestais, mas que só serão passíveis de equacionar findo o Programa de Assistência Económica e Financeira de Portugal (PAEF). A Estratégia GERAR (RCM 56/2012 de 5 de julho) estabelece como um dos princípios a promoção da aplicação à propriedade rústica do princípio de beneficiar quem promove o uso da terra e de responsabilizar quem a abandona e propõe diversas medidas relevantes para o sector florestal, das quais se destacam:

- A criação de um tratamento fiscal favorável à utilização produtiva do território, reduzindo o IMI para quem gere a terra ou para quem a disponibiliza na bolsa de terras. Esta medida articula-se com a necessária revisão das matrizes rústicas e passa também pela definição do valor patrimonial fundiário, em função do seu potencial produtivo, aproximando-o do valor de mercado;
- A criação do Estatuto Fiscal e Financeiro no Investimento e na Gestão Florestal, promovendo a aplicação de benefícios fiscais, articulados com incentivos financeiros, assim com o envolvimento direto do sistema financeiro no lançamento de instrumentos adequados à captação de poupanças;
- O reforço da operacionalidade das ZIF, aplicando-lhes prioritariamente as medidas previstas no GERAR.

As várias medidas constantes da Estratégia GERAR necessitam de uma densificação legislativa fundamentada num trabalho técnico que pondere as várias vertentes da fiscalidade aplicada ao sector florestal.

No âmbito da tributação sobre o património, é importante considerar as especificidades do sector florestal, nomeadamente o muito longo prazo de carência de rendimentos, a sua rentabilidade económica intrínseca, os riscos que a condicionam assim como as externalidades positivas que gera. Por outro lado, deverá ser ponderada a isenção de tributação de rendimentos em determinadas situações de grande dificuldade de gestão florestal e ainda benefícios fiscais, sob a forma de deduções à coleta (IRS) ou reduções (ou mesmo de isenções) em sede de IRC, na atividade desenvolvida por entidades gestoras de ZIF ou de outras formas de gestão agrupada, em particular nas regiões de minifúndio.

Assim, o Estatuto Fiscal e Financeiro no Investimento e na Gestão Florestal (EFFIGF) deve considerar o IMI e o IMT como instrumentos potenciadores da gestão florestal, penalizando o abandono dos espaços silvestres e premiando a gestão florestal. As recentes medidas legislativas associadas à Bolsa de Terras vão ao encontro desta abordagem, no sentido de que os terrenos que se vierem a identificar como sem utilização ou sem dono conhecido são também disponibilizados na referida bolsa de terras. Atualmente, os montantes de IMI cobrados são extremamente reduzidos, o que limita a utilização deste imposto como instrumento de política florestal. Nesse sentido a atualização das matrizes e a avaliação dos prédios rústicos em função do seu potencial produtivo, conjugadas com a elaboração e atualização do cadastro geométrico (medidas previstas na Estratégia GERAR), e com as disposições relativas à Bolsa de Terras são de elevada relevância para possibilitar a utilização de instrumentos fiscais na concretização da política florestal.

Porém, num prazo relativamente curto, a discriminação positiva do IMI para os prédios rústicos que participem em formas de gestão agrupada poderá constituir um incentivo, ainda que simbólico, e sobretudo um primeiro sinal dado ao sector de que no futuro as reformas fiscais darão relevância à gestão florestal ativa.

O Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas sobre Imóveis (IMT) deverá ser revisto por forma a agilizar o mercado fundiário e a promover a gestão florestal efetiva. Assim, propõe-se a discriminação positiva deste imposto, quando a transação dos terrenos se destinem a aumentar a área florestal detida por um produtor florestal e, em particular, quando se destinem a integrar iniciativas que promovam a gestão florestal agrupada, como as ZIF.

No que respeita aos instrumentos financeiros, baseados em operações de garantia mútua, capital de risco e fundos de investimento, importa assegurar um tratamento fiscal diferenciado que atente as suas características específicas.

A operacionalização deste objetivo estratégico passa, portanto, pelos seguintes objetivos específicos, no enquadro supra referido:

F.1 Garantir a existência de mecanismos de coordenação no plano político e nas instâncias técnicas

F.2 Melhorar o desempenho dos instrumentos de política florestal

F.3 Racionalizar e simplificar o quadro legislativo

F.4 Conferir enquadramento fiscal favorável ao investimento e gestão florestal

4.3. Matriz de Operacionalização da Estratégia

(documento apresentado em documento anexo)

4.4. Monitorização e Avaliação

O propósito fundamental do seguimento estratégico é o controlo sistemático do desempenho e conformidade dos resultados do plano ou programa, bem como identificar mudanças estratégicas e súbitas alterações nas tendências esperadas, fatores que podem exigir uma alteração dos caminhos que se estão a seguir.

Um plano de seguimento inclui, de acordo com Partidário (2013), indicadores de monitorização, um sistema expedito de avaliação e um conjunto variado de instrumentos de avaliação, uma equipa responsável, e os recursos necessários para permitir que os relatórios de seguimento sejam atualizados. Em paralelo deverá ser implementado um sistema de registo e uma base de dados de monitorização com atualização regular, a fim de fornecer os dados para a monitorização bem como para estudos futuros.

No caso da ENF, o programa de seguimento da sua implementação, ou programa de seguimento, inclui os seguintes tipos de indicadores:

Indicadores de realização: medem os bens e serviços produzidos pelos instrumentos de política e monitorizam o nível de realização, estando por isso associados aos objetivos operacionais. São utilizados na avaliação dos resultados de curto prazo, tendo em consideração os recursos e os prazos definidos para a sua execução.

Indicadores de resultado: Medem os efeitos diretos, e de curto e médio prazo dos objetivos atingidos, estando associados aos objetivos específicos.

Indicadores de referência ou de contexto: Relacionados com os objetivos e com o contexto, evidência pontos fortes e fracos, oportunidades/potencialidades e ameaças/riscos. Estes indicadores focam as seguintes matérias: contexto socioeconómico, ambiente e sustentabilidade ambiental, desempenho e gestão do espaço florestal. Estes indicadores são ainda dirigidos a alterações nos parâmetros definidos pelo quadro de referência estratégico (normas, prioridades, metas) e estratégias emergentes (ex. Economia verde, DQA, ENCNB).

Indicadores de impacto: efeitos indiretos e de longo prazo resultantes da implementação da estratégia e cuja definição deve estar intimamente ligada às prioridades nacionais refletidas na ENF, destacando-se o valor económico total dos espaços florestais (por exemplo: aprovisionamento sustentável de matérias-primas, importância da floresta na economia e emprego do país, contributo das florestas para a mitigação das alterações climática e para a conservação da biodiversidade)

A matriz de operacionalização da ENF inclui um conjunto de indicadores de realização e de resultado cuja avaliação depende da recolha e sistematização regular de informação. A recolha de informação com o objetivo de alimentar o sistema de indicadores será necessariamente um processo contínuo e adaptado aos horizontes temporais definidos pelas metas da ENF.

Importa, para tal, garantir que as entidades responsáveis e intervenientes na gestão e implementação da ENF forneçam de forma regular a informação necessária para a avaliação dos indicadores, o que só será possível com uma estreita colaboração e cooperação institucional. Será igualmente importante garantir a estruturação da

informação necessária à monitorização da ENF, tirando partido dos módulos do Sistema de Informação do ICNF e da obrigatoriedade de reporte sistemático de informação para os processos internacionais (*inter alia* Convenções da Nações Unidas), europeus e pan-europeus.

É conferido ao ICNF o papel de coordenação na monitorização e avaliação da ENF, constituindo a sede própria para o acompanhamento do nível de cumprimento das metas estabelecidas. Por outro lado, há que assegurar o envolvimento das principais partes interessadas e dos restantes departamentos governamentais no processo de seguimento. Nesse sentido e perspetivando o desempenho pleno da função de monitorização e avaliação, o seguimento da ENF desenvolve-se em dois níveis:

- Um nível institucional, de natureza consultiva, que integra as principais partes interessadas (“stakeholders”) e representantes dos demais departamentos governamentais que contribuem para a execução da política florestal;
- Um nível técnico responsável pela integração dos fluxos de informação.

Os exercícios de avaliação recorrem também a informação qualitativa primária (com recurso a entrevistas a interlocutores privilegiados e a reuniões de trabalho) e secundária com recurso a informação técnica, institucional e política sobre a temática das florestas e do sector florestal.

A avaliação da ENF ocorre quinquenalmente, avaliando o progresso feito quanto à implementação das ações e identifica a necessidade de atualizar ou de rever a Estratégia, em função dos resultados alcançados pela sua implementação e das alterações de contexto que entretanto se verificarem.