



**POLÍTICA DE APOIO
AO INVESTIMENTO
PARA O PINHEIRO-BRAVO
NO HORIZONTE**

ABRIL 2020

2021-2027
e 2028-2034

Sugestão de citação

Calado N. , Porta M., Carneiro, S. e Teixeira, P. (2020). Política de apoio ao investimento para o Pinheiro-bravo no horizonte 2021-2027 e 2028-2034. Centro PINUS.

ÍNDICE

1. APRESENTAÇÃO E OBJETIVOS.....	1
2. ABORDAGEM METODOLÓGICA	3
2.1. MÉTODOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO.....	3
2.2. LIMITAÇÕES À ABORDAGEM METODOLÓGICA	5
3. CONTEXTO DA FILEIRA DO PINHO	7
3.1. PRODUÇÃO FLORESTAL	7
3.2. SECTOR INDUSTRIAL.....	15
3.3. IMPORTÂNCIA ECONÓMICA, SOCIAL E AMBIENTAL DA FILEIRA DO PINHO.....	16
4. EVOLUÇÃO DO PINHEIRO-BRAVO PRECONIZADA NAS POLÍTICAS FLORESTAIS E CLIMÁTICAS NACIONAIS.....	20
4.1. ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS FLORESTAS	20
4.2. ROTEIRO NACIONAL PARA A NEUTRALIDADE CARBÓNICA 2050.....	21
4.3. PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS 2020-2030	22
4.4. INVESTIMENTO PARA A EVOLUÇÃO DE PINHEIRO-BRAVO	24
5. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL: IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS FLORESTAIS	25
5.1. PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS FLORESTAIS.....	26
5.2. DOTAÇÃO ORÇAMENTAL DAS MEDIDAS FLORESTAIS	27
6. PLANO DE APOIO AO INVESTIMENTO À PRODUÇÃO DE PINHEIRO-BRAVO (2021-2027/2028-2034).....	31
6.1. OBJETIVOS E PRIORIDADES DE INTERVENÇÃO.....	31
6.2. PRINCIPAIS NECESSIDADES E LÓGICA DA INTERVENÇÃO	37
6.3. PROPOSTAS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM 2021-2027 .	41
6.4. DOTAÇÃO ORÇAMENTAL DAS MEDIDAS PROPOSTAS	61
6.5. PROPOSTAS COMPLEMENTARES.....	62
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	64
FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	70
ANEXO A. ENTREVISTAS REALIZADAS	71
ANEXO B. FOCUS GROUP	72
ANEXO C. RESULTADOS DO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO.....	74
ANEXO D. NOTAS METODOLÓGICAS	76

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tipologia de respondentes ao inquérito.....	4
Figura 2. Evolução do Volume em crescimento de Pinheiro-bravo (Mm ³).....	7
Figura 3. Caracterização dos povoamentos de Pinheiro-bravo em 2015.....	8
Figura 4. Regime de propriedade e do cadastro – Total Portugal Continental.....	9
Figura 5. Distribuição da área de Pinheiro-bravo pela dimensão das manchas no IFN6	10
Figura 6. Consequências esperadas da evolução climática para a atividade florestal.....	12
Figura 7. Serviços prestados pelo Pinheiro-bravo	13
Figura 8. Consumo de madeira de Pinho (rolo) km ³ sc - 2019	15
Figura 9. Evolução do Área de Pinheiro-bravo e do Consumo Industrial da sua madeira.....	16
Figura 10. Empregos diretos nas indústrias da Fileira Florestal - 2018	17
Figura 11. VAB das indústrias da Fileira Florestal (M€) – 2018.....	17
Figura 12. Exportações da Fileira Florestal - 2019 (M€)	18
Figura 13. Complexidade dos constrangimentos à produção de Pinheiro-bravo	32
Figura 14. Resultados potenciais de um incentivo à gestão florestal ativa.....	34
Figura 15. Arquitetura de objetivos da PAC 2021-2027	36
Figura 16. Estratégia de comunicação – fomentar o interesse na produção de Pinheiro-bravo	39

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Estimativa da Área de Pinheiro-bravo com Certificação da Gestão Florestal	14
Tabela 2. Relevância do pinhal em Matas Nacionais e Perímetros Florestais, Rede Natura 2000 e Rede Nacional de Áreas Protegidas.....	19
Tabela 3. Áreas florestais preconizadas para o Pinheiro-bravo na ENF (cenários mínimo e máximo).....	20
Tabela 4. Áreas florestais preconizadas para o Pinheiro-bravo no RNC2050 (cenário camisola amarela)	22
Tabela 5. Objetivos do PNGIFR relacionados com a produção florestal	23
Tabela 6. Necessidade de investimento em Pinheiro-bravo para alcançar a meta da ENF até 2034	24
Tabela 7. Projetos executados no âmbito do ProDeR (2007-2013).....	28
Tabela 8. Áreas (ha) em arborização e beneficiação apoiadas pelo ProDeR (2007-2013).....	28
Tabela 9. Dotação orçamental (Despesa Pública) no PDR2020	29
Tabela 10. Desenvolvimento do Pinheiro-bravo: contributo para os objetivos específicos da PAC.....	40
Tabela 11. Síntese das Intervenções propostas no âmbito do Plano de Investimento para o Pinheiro-bravo (2021-2027)	43
Tabela 12 Hierarquia de objetivos e indicadores do Programa	44
Tabela 13. Simulação, por Intervenção da Despesa Pública Total e Média Unitária.....	61

ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

CE	Comissão Europeia
CO ₂	Dióxido de Carbono
COMPETE 2020	Programa Operacional Temático Competitividade e Internacionalização
CTI	Comissão Técnica Independente
EDL	Estratégia de Desenvolvimento Local
EGF	Entidade de Gestão Florestal
ENF	Estratégia Nacional para as Florestas
FC	Fundo de Coesão
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEL	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FSC®	Forest Stewardship Council
GAL	Grupo de Ação Local
ICNF	Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas
IF	Incêndios Florestais
IFN	Inventário Florestal Nacional
INE	Instituto Nacional de Estatística
m ³	metros cúbicos
OE	Orçamento do Estado
OTI	Observatório Técnico Independente
Pb	Pinheiro-bravo
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification
PDR2020	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2014-2020
PGF	Plano de Gestão Florestal
PNDFCI	Plano Nacional de Defesa Contra Incêndios
PNGIFR	Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais
POSEUR	Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos
ProDeR	Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
RN2000	Rede Natura 2000
RNAP	Rede Nacional de Áreas Protegidas
RNC2050	Roteiro Nacional para a Neutralidade Carbónica 2050
sc	sem casca
SGIFR	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
UE	União Europeia
UGF	Unidade de Gestão Florestal
VAB	Valor Acrescentado Bruto
ZIF	Zona de Intervenção Florestal

RESUMO

A Fileira do Pinho tem uma importância, social, económica e ambiental assinalável, representando¹ 81% do emprego e 88% das empresas industriais da Fileira Florestal; 50% do VAB das empresas industriais da mesma Fileira e o maior reservatório de Carbono da floresta portuguesa (90, 3 Gg CO_{2e}). Esta riqueza encontra-se ameaçada pela drástica redução do recurso florestal, tendo-se registado um decréscimo de 37% do volume em crescimento entre 2005 e 2019 (IFN6) e estimando-se que o défice de madeira represente 61% do consumo anual.

Os incentivos públicos são essenciais para alavancar o investimento em espécies de ciclo de crescimento longo, sobretudo num contexto em que a perceção de risco é dissuasora do investimento privado. O 2º Pilar da Política Agrícola Comum tem sido o instrumento de apoio mais importante, verificando-se, no entanto, dificuldades assinaláveis na sua utilização pelo sector florestal, que se agudizam no caso particular do Pinheiro-bravo.

Este estudo tem por **objetivo propor uma política concreta de investimento** com recurso a apoios públicos visando dar resposta às necessidades da Fileira do Pinho.

A abordagem metodológica incluiu a pesquisa e análise de informação documental e estatística, entrevistas semi-diretivas, um inquérito por questionário e dois focus group.

Estimou-se uma necessidade de investimento de 564 milhões de euros nos períodos de programação 2021-2027 e 2028-2034, destinadas apenas a ações de (re)arborização e condução de regeneração natural, para alcançar **a meta mínima** de área que a Estratégia Nacional para as Florestas estabelece para o Pinheiro-bravo em 2030.

Este estudo propõe **cinco intervenções** concebidas em função do perfil dos potenciais beneficiários: Duas medidas destinadas a religar o proprietário à terra e a estimular a gestão, na forma de uma ajuda de 120 a 140 euros por ha/ano mediante o compromisso de manutenção da área; Três medidas de apoio ao investimento: uma destinada a produtores com áreas até 10 hectares; uma para áreas de dimensão superior e outra destinada a investimentos integrados na forma de um contrato-programa.

O estudo identifica como imprescindíveis o **aumento da dotação financeira global de apoio ao investimento florestal**, recomenda a **utilização de outros fundos e instrumentos financeiros nacionais para financiar ações atualmente apoiadas pelo PDR2020**, e ainda a sinergia e a complementaridade de fundos.

¹ Fontes: ICNF, 2019 (IFN6); INE, 2020 (SCIE e Comércio Internacional).

1. APRESENTAÇÃO E OBJETIVOS

O presente relatório tem por objetivo fundamental a apresentação de uma proposta para implementar uma “Política de Apoio ao Investimento para o Pinheiro-bravo” no horizonte 2021-2027 e 2028-2034 (daqui em diante referido como “Plano de Investimento”), contemplando três dimensões principais:

- i. reconhecer a Fileira do Pinho enquanto sistema integrado, com características complexas e dinâmicas muito próprias, e que requer e merece uma intervenção igualmente integrada;
- ii. perceber/conhecer quais as condições que a Fileira do Pinho necessita para aumentar o investimento na produção, nomeadamente, com recurso aos apoios públicos;
- iii. propor uma política concreta de investimento, e devidamente adaptada às necessidades da base produtiva da Fileira do Pinho.

Os instrumentos que têm vindo a ser sucessivamente aplicados no âmbito das políticas públicas comunitárias não têm sido suficientes ou adequados para inverter a tendência de declínio do Pinheiro-bravo nas últimas décadas.

Acresce uma sociedade civil que se intitula ‘do conhecimento’, mas que pouco reconhece a importância e os benefícios proporcionados pela floresta, incluindo por esta espécie autóctone de crescimento lento e que não está conscientizada para o contexto de evolução tendencialmente negativa da floresta de Pinheiro-bravo. Existe, aliás, uma perceção social algo ambígua sobre o Pinheiro-bravo, caracterizada por alguma conotação negativa por associação aos incêndios florestais, conciliada com um reconhecimento do seu importante uso recreativo e da sua associação à identidade cultural e histórica do país, de que é exemplo emblemático o “Pinhal do Rei”, uma das designações populares da Mata Nacional de Leiria.

No âmbito do trabalho desenvolvido, que incluiu entrevistas e Focus-group com interlocutores-chave (cf. Anexos 1 e 2), foi sublinhada a necessidade de dar resposta a esta problemática. Não obstante, para além de um processo complexo e multifatorial, essa resposta tem encontrado limitações ao nível da formulação e aplicação das políticas de apoio ao investimento, resultando na dificuldade da Fileira do Pinho em captar financiamento público. Esta constatação é reforçada pelos resultados da Avaliação ex-post do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (ProDeR) e pelos diversos relatórios produzidos pela Comissão Técnica Independente (CTI)² e subsequente Observatório Técnico Independente (OTI)³ da Assembleia da República.

² Foram criadas duas CTI para a avaliação dos fogos que ocorreram entre 17 e 24 de junho de 2017, e entre 14 e 16 de outubro do mesmo ano, e de que resultaram dois Relatórios.

³ Criado em agosto de 2018, e com mandato até ao final do ano 2020, o OTI tem por objetivos analisar, acompanhar e avaliar os incêndios que ocorram no território nacional. Esta entidade tem competência para emitir pareceres, relatórios e estudos técnicos (<https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/observatorio-tecnico-independente.aspx>).

Neste contexto, e em resultado de uma reflexão aprofundada efetuada no seio do Centro PINUS e no âmbito do processo de auscultação aos vários stakeholders, as propostas constantes deste Plano de Investimento centram-se essencialmente na questão identificada como mais crítica, e que deve ser tida em consideração no desenho das intervenções para o apoio ao investimento florestal: a **gestão ativa das áreas de Pinheiro-bravo**. O desenho e implementação de intervenções com esta natureza possibilitarão:

- ➔ a diminuição do risco de incêndio, impulsionando o interesse pelo desenvolvimento sustentável e multifuncional do Pinheiro-bravo;
- ➔ o melhor aproveitamento do potencial produtivo das áreas de Pinhal-bravo, reforçando a rentabilidade dos seus produtores e proprietários;
- ➔ o aumento da resiliência dos territórios florestais às alterações climáticas e da capacidade para atenuar os seus efeitos, nomeadamente por via da fixação de maiores quantidades de carbono (note-se que o Pinheiro-bravo é umas das espécies com maior capacidade de sumidouro); e,
- ➔ a diminuição da emissão de gases de efeito de estufa decorrente da ocorrência de incêndios florestais.

Para que estes objetivos sejam alcançados será importante que, no próximo período de programação, as autoridades competentes demonstrem abertura e capacidade para reestruturar a tipologia de apoios à produção de Pinheiro-bravo, adotando medidas e respetivos mecanismos de execução que permitam, efetivamente, assegurar o aumento das práticas de gestão nas áreas florestais de Pinheiro-bravo.

Em suma, o grande desafio da produção de Pinheiro-bravo é, ao mesmo tempo, a sua grande oportunidade, na medida em que poderá levar à alteração da sua perceção pelos agentes do sector e pela sociedade civil e, assim, a uma mudança no contorno desta espécie, que desempenha um papel significativo nas esferas económica, ambiental e social.

2. ABORDAGEM METODOLÓGICA

O quadro metodológico adotado visou dar resposta aos objetivos do presente Plano de Investimento, tendo sido desenvolvido a partir de um diagnóstico, que permitiu constatar as complexas e dinâmicas particularidades associadas à Fileira do Pinho e entender quais as condições necessárias para aumentar o investimento na produção, nomeadamente, com recurso a apoios públicos. Foram privilegiados a recolha e processamento de informação que permitiram reunir evidências sobre a necessidade de uma intervenção integrada.

O resultado destas dimensões complementares de trabalho encontra-se vertido neste documento, que assume um formato com utilidade direta para o desenvolvimento de políticas, ou seja, de proposta concreta para uma política de investimento devidamente adaptada às necessidades identificadas no âmbito do sector de produção de Pinheiro-bravo.

2.1. MÉTODOS DE RECOLHA DE INFORMAÇÃO

A equipa técnica responsável pela elaboração do Plano de Investimento procedeu à aplicação de uma abordagem metodológica que, em primeira instância, procurou um equilíbrio entre as fontes de natureza qualitativa e quantitativa, e que, numa segunda fase, privilegiou a informação qualitativa. Assim, em termos de recolha de informação, a equipa técnica privilegiou os métodos sucintamente descritos nos pontos seguintes.

DESK RESEARCH (PESQUISA E ANÁLISE DE INFORMAÇÃO DOCUMENTAL E ESTATÍSTICA)

A pesquisa e análise de conteúdos relevantes para o desenvolvimento do Plano de Investimento teve como base documentos publicados oficialmente, e que contribuíram para dotar a equipa de informação relevante para aprofundar o conhecimento sobre o contexto da produção florestal de Pinheiro-bravo, e para proporcionar uma base técnica de orientação para a análise das suas diferentes funções (económica, ambiental e social).

A pesquisa e análise de elementos quantitativos/estatísticos socioeconómicos compreendeu estudos, relatórios e documentos técnicos de diversas fontes, nomeadamente, com o objetivo de proceder a uma análise crítica dos fatores que influenciam e enquadram a Fileira do Pinho e, particularmente, o contexto da base produtiva:

- identificar, caracterizar e compreender as dinâmicas de evolução relacionadas com a Fileira do Pinho;
- contextualizar os vários instrumentos de gestão florestal e analisar as questões relacionadas com o ordenamento dos territórios rurais em presença maioritária de produção de Pinheiro-bravo; e

- analisar em retrospectiva o grau de absorção de apoios públicos, bem como os resultados dos apoios atribuídos à base produtiva de Pinheiro-bravo.

ENTREVISTAS SEMI-DIRETIVAS

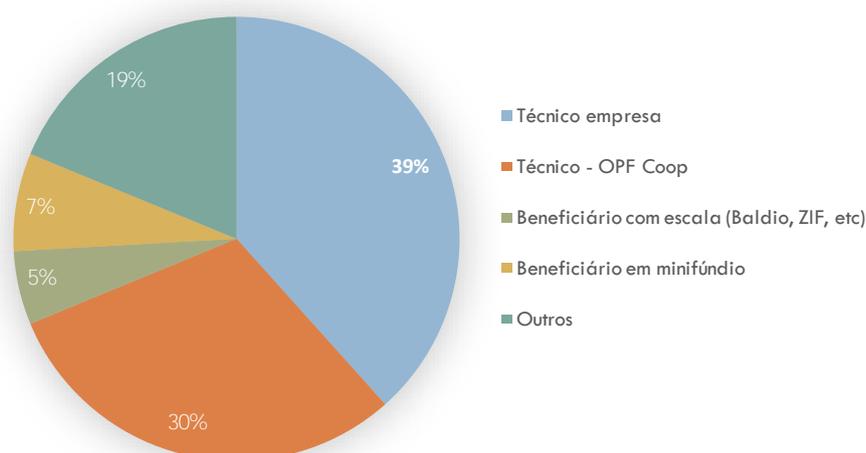
As entrevistas abrangeram um leque de interlocutores das esferas técnica e político-institucional (cf. Anexo A), com o objetivo de obter visões contrastadas sobre o objeto em análise. Os interlocutores foram convidados a expressar as suas opiniões de acordo com guiões orientados para a recolha de informação qualitativa ajustada às dimensões de análise. A informação recolhida foi analisada com recurso a uma grelha de leitura e interpretação comum a todas as entrevistas.

A interlocução com os diversos atores e stakeholders permitiu a obtenção de um volume apreciável de informação qualitativa, com a vantagem de se poder comparar diferentes pontos de vista e experiências relevantes na ótica da perceção quanto às necessidades da produção de Pinheiro-bravo, bem como à estratégia para responder a essas mesmas necessidades.

INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

Os questionários foram aplicados em suporte online (*google forms*), portanto, sem metodologia de amostragem. As questões eram maioritariamente à base de escolha múltipla com respostas pré-definidas e com a possibilidade de tecer comentários. Os canais de divulgação do inquérito⁴ permitiram a resposta a 112 inquéritos entre 6 de agosto e 10 de setembro de 2019. A tipologia de respondentes encontra-se sistematizada na figura seguinte.

Figura 1. Tipologia de respondentes ao inquérito



⁴ Informação por correio eletrónico aos associados do Centro PINUS, subscritores da newsletter digital, Gabinetes Técnicos Florestais, Técnicos do regime jurídico aplicável às ações de arborização e re-arborização; e por via de órgãos de comunicação sectoriais e de redes sociais de organizações sectoriais.

Os resultados do processo de inquirição contribuíram para dispor de um conjunto de elementos que permitiu compreender a visão dos beneficiários (reais e potenciais) do PDR2020, dos agentes que prestam apoio aos produtores e proprietários florestais e dos atores do sector florestal sobre dois temas fundamentais:

1. Identificação dos principais constrangimentos no acesso ao PDR2020, bem como na execução dos apoios concedidos.
2. Identificação das prioridades de investimento no futuro período de programação.

Em anexo são apresentados os principais resultados do processo de inquirição.

FOCUS GROUP

A realização de dois focus-group (cf. Anexo B) permitiu envolver 13 atores-chave das esferas técnica e institucional com opinião qualificada sobre as temáticas em análise. Para além da validação do diagnóstico construído, este método garantiu a recolha de visões contrastadas e respetiva discussão com base nas diferentes sensibilidades e perspetivas. Aos participantes dos focus-group foi solicitada a discussão em torno dos tópicos seguintes:

- principais dimensões-problema ou desafios que a produção de Pinheiro-bravo enfrenta e quais as necessidades de intervenção para melhorar a situação atual;
- grau de assimilação das dimensões-problema e das tendências de evolução do Pb no processo de conceção e aplicação das políticas de apoio público;
- fatores críticos na definição das estratégias de apoio público para a produção de Pinheiro-bravo tendo em conta os resultados esperados e alcançados (balanço na ótica da pertinência e relevância, bem como do mecanismo de execução da tipologia de apoios disponível);
- tipologia de apoios que deve ser definida e operacionalizada nos próximos períodos de programação com o objetivo de contribuir para atenuar as necessidades identificadas.

Os focus-group contribuíram de forma importante para confirmar as análises preliminares relativas às necessidades de intervenção na produção de Pinheiro-bravo, e para analisar criticamente a adequação das propostas a incluir na Política de Investimento para o Pinheiro-bravo no horizonte 2021-2027 e 2028-2034.

2.2. LIMITAÇÕES À ABORDAGEM METODOLÓGICA

A abordagem metodológica teve limitações importantes decorrentes da escassez de dados estatísticos, que comprometeram a completude e a concretização de algumas áreas prioritárias de análise, designadamente as seguintes:

- *Caracterização da base produtiva de Pinheiro-bravo, não existindo estimativas recentes sobre indicadores indispensáveis sobre os produtores e proprietários florestais e sobre as respetivas áreas florestais. Este cenário impossibilitou a análise de aspetos fundamentais, incluindo o número concreto e o perfil do produtor e do proprietário florestal, a tipologia das explorações florestais, e, conseqüentemente, uma análise consistente das tendências do sector produtivo de Pinheiro-bravo (p.e., abandono, gestão ativa das áreas florestais).*
- *Caracterização dos apoios concedidos/investimentos realizados no sector de produção de Pinheiro-bravo e respetivos contributos face aos objetivos da política de desenvolvimento rural, não tendo, contudo, sido disponibilizados dados. Este cenário impossibilitou a análise quantitativa da evolução das condições do apoio público face às necessidades identificadas na produção de Pinheiro-bravo, bem como dos fatores críticos da estratégia e processo de implementação das políticas públicas.*

Pese embora as limitações expressas, a equipa procurou a devida fundamentação das análises, bem como das conclusões e das atuações recomendáveis com recurso aos resultados do processamento da informação qualitativa recolhida e à opinião qualificada dos interlocutores auscultados e dos participantes dos focus-group.

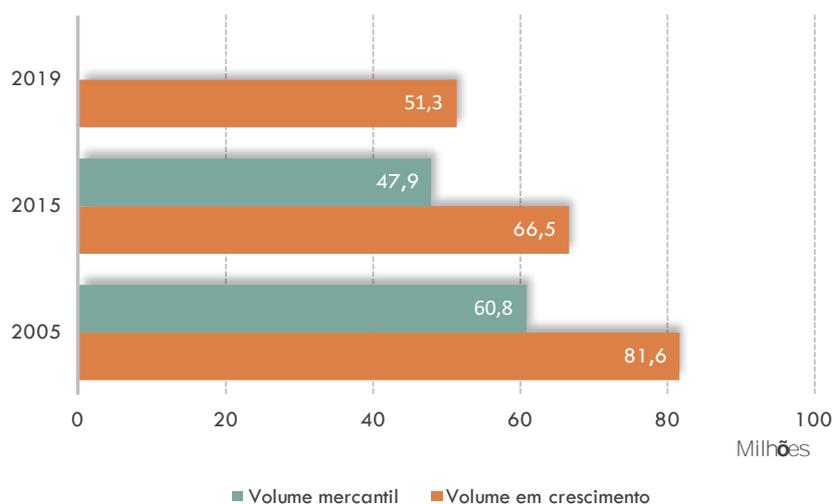
3. CONTEXTO DA FILEIRA DO PINHO

3.1. PRODUÇÃO FLORESTAL

O Pinheiro-bravo é uma espécie autóctone com uma presença marcante na paisagem, história e património cultural do nosso país. A fonte de referência para a sua caracterização é a 6ª atualização do Inventário Florestal Nacional (IFN6), que tem 2015 como ano de referência, e que incorpora a análise de alteração do uso/ocupação do solo e das áreas e volumes afetados por incêndios entre 2016 e 2018.

Tendo presente o prisma industrial desta Fileira, o indicador de referência é o volume. Como se pode constatar no gráfico seguinte, o volume em crescimento registou um decréscimo de 37% entre 2005 e 2019 (a estimativa para este ano contabilizou a dedução do volume em crescimento potencialmente afetado pelos incêndios ocorridos entre 2016 e 2018 (15,2 Mm³).

Figura 2. Evolução do Volume em crescimento de Pinheiro-bravo (Mm³)



Fonte: 6º Inventário Florestal Nacional (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, 2019).

No que respeita a indicadores de área, refira-se que o declínio da floresta de Pinheiro-bravo é impressionante: em 20 anos perdeu-se 27% da área, o que representou uma **perda média de 13.240 hectares/ano** (de 1995 a 2015 - IFN4 a IFN6).

Os fortes impactos negativos e limitadores do maior aproveitamento deste recurso florestal advêm sobretudo dos incêndios, que causaram uma redução direta significativa da área de pinhal-bravo. Com efeito, 111.400 hectares ocupados por Pinheiro-bravo em 2005, foram contabilizados como “matos e pastagens” em 2015, representando uma perda de área de cerca de 42% naquele período.

A excelente capacidade do pinhal-bravo de regenerar por semente após um incêndio representa uma vantagem importante na medida em que garante a continuidade de uma adequada adaptação à

estação, reduz os riscos de erosão e menores custos de instalação. No entanto, essa capacidade de regeneração deixa de existir quando o incêndio ocorre num povoamento ainda jovem ou quando os incêndios florestais sucedem com alguma frequência. Estas áreas, que por vezes perdem a capacidade de regeneração, se não corretamente intervencionadas através de rearborização, transformam-se em matos.

Tendo por base a área temporariamente desarborizada em 2015 (98,8 mil ha), e a capacidade de regeneração natural de, pelo menos, 80% das áreas ardidadas no período 2016-2018, estima-se que, atualmente, a área de Pinheiro-bravo em regeneração natural seja de 206,6 mil ha, o que evidencia a dimensão da necessidade de intervenção para inverter a perda de potencial produtivo.

Embora a evolução da área de Pinheiro-bravo tenha colocado esta espécie no 3º lugar do ranking das áreas totais por espécie florestal dominante, em 2015, representava ainda **22% da floresta nacional** com 713.300 ha de área total de Pinheiro-bravo, cuja estrutura corresponde à informação sistematizada na Figura seguinte.

Figura 3. Caracterização dos povoamentos de Pinheiro-bravo em 2015



Fonte: 6º Inventário Florestal Nacional (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, 2019).

Como se pode constatar, 80% dos pinhais não tinha, em 2015, dimensão para os usos que representam o valor mais elevado de remuneração da madeira, com exceção de postes e varas (em 2015, cerca de um quarto das árvores podia ser utilizada com esta finalidade por ter um diâmetro entre 15 e 22,5 cm). Dos dados apresentados, destaca-se, ainda, que cerca de 63% dos pinhais é irregular; e que apenas 13,2% atingiram a idade de corte final (>40anos).

Em resultado, e tendo presente o aumento da procura com o surgimento de novos agentes no mercado dedicados à produção de pellets, estima-se que a disponibilidade anual de produtos florestais esteja abaixo das necessidades da indústria em cerca de 2,7 Milhões de m³ sc⁵ (cf. Ponto 3.2. deste documento). Estes dados confirmam que existe uma porção significativa de pinhais-bravo que não se enquadra no

⁵ Unidade de medição de volume de madeira, em metros cúbicos sem casca.

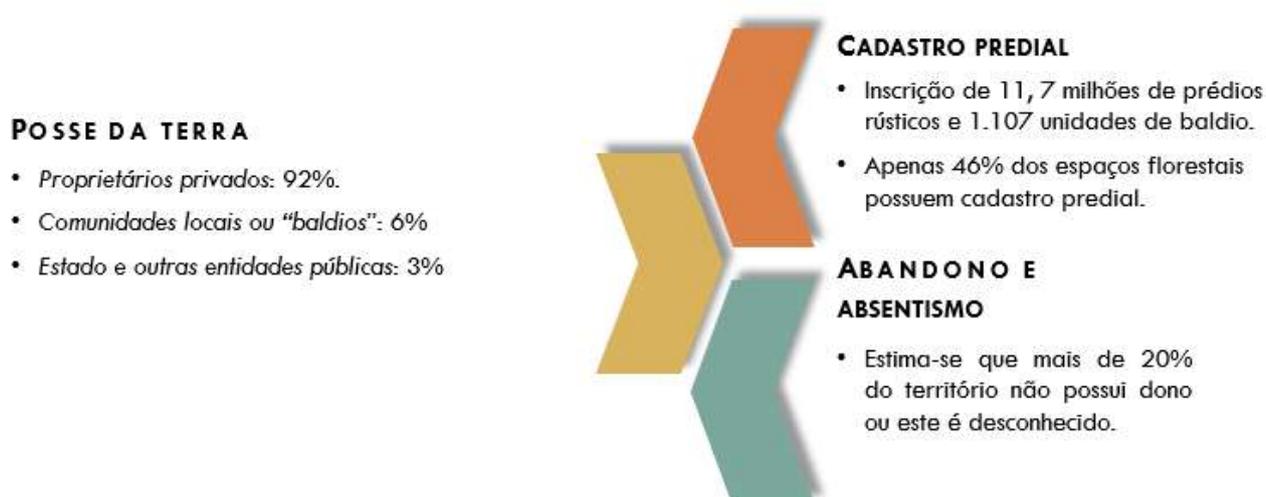
modelo de gestão vocacionado primariamente para a produção de madeira (povoamentos puros e regulares), podendo concluir-se que se encontram sob uma gestão de baixa intensidade e aquém do seu potencial produtivo de madeira.

Este cenário pode ter várias leituras, mas, no entanto, têm todas um denominador comum: os obstáculos significativos que se colocam à gestão ativa da floresta:

- *internos ao sector*: binómio baixo rendimento proveniente da atividade florestal e custos associados à manutenção dos povoamentos, aliado à estrutura fundiária, ao contexto socioeconómico dos proprietários florestais e à resistência destes ao agrupamento;
- *externos ao sector*: o risco associado à atividade florestal, decorrente dos fatores bióticos e abióticos e com a agravante das alterações climáticas (aumento da ocorrência de incêndios florestais e de pragas e doenças); o sistema institucional e respetivos instrumentos de gestão territorial; e as políticas de apoio ao investimento para a base produtiva.

Relativamente ao baixo rendimento, note-se que está, sobretudo, associado à estrutura fundiária. Com efeito, o facto de a produção de Pinheiro-bravo assentar em minifúndio dificulta a obtenção da rentabilidade necessária para fazer face aos custos associados à gestão. A falta de gestão, por sua vez, limita a capacidade produtiva do Pinheiro-bravo e a geração de rendimento. Não obstante, refira-se que, de acordo com o IFN6, **cerca de 2/3 dos povoamentos florestais de Pinheiro-bravo** (puro e misto dominante) **estão localizados em estações de boa e muito boa qualidade**, o que confirma a referência anterior sobre uma produção de Pinheiro-bravo aquém do seu potencial produtivo.

Figura 4. Regime de propriedade e do cadastro – Total Portugal Continental

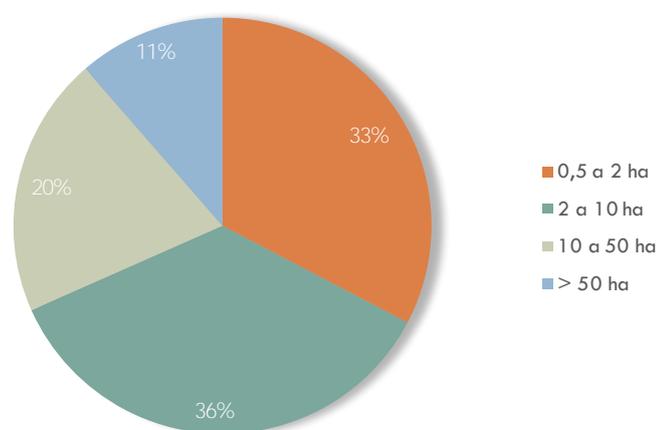


Fonte: Perfil Florestal de Portugal (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, 2018).

Da análise efetuada a um largo número de instrumentos de gestão de Pinheiro-bravo, é frequente a dimensão média da propriedade ser inferior a 1 ha, com as maiores propriedades a ultrapassar os 20 ha muito pouco frequentemente, e com as menores propriedades a não chegar a 0,4 ha muitas vezes. Assim, os modelos de gestão das áreas florestais traduzem o diferencial da estrutura fundiária das explorações, a tipologia dos proprietários e o nível de profissionalização da gestão ou, pelo contrário, de absentismo dos proprietários.

Sublinhe-se que o pinhal-bravo é, na sua essência, uma espécie produzida em áreas de pequena escala e fracionadas: de acordo com o IFN6, **69% da sua área encontra-se em manchas com menos de 10 hectares** e apenas 11% insere-se em manchas com dimensão superior a 50 ha.

Figura 5. Distribuição da área de Pinheiro-bravo pela dimensão das manchas no IFN6



Fonte: 6º Inventário Florestal Nacional (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, 2019).

No que respeita principalmente às áreas de micro e minifúndio, apesar da lacuna de informação, considerou-se que se mantém um perfil de produtores e proprietários do sexo masculino, com uma faixa etária elevada (mais de 60 anos), com poucas habilitações (entre um quinto e um terço não tem qualquer instrução e cerca de metade concluiu apenas o 1º ciclo de escolaridade) e sem formação profissional, e muitas vezes ausente⁶. Este perfil de proprietários florestais, em conjunto com o seu contexto socioeconómico, repercute-se nos modelos de gestão, nas lógicas económicas e nas expectativas face às áreas florestais que detêm. De entre as diversas lógicas de gestão utilizadas pelos proprietários florestais, a informação recolhida no âmbito do processo de auscultação permite destacar as seguintes:

- Indisponibilidade para contratar serviços externos especializados para realizar a gestão das áreas florestais, dado que implica um custo que não é coberto pelos rendimentos da atividade florestal. Adicionalmente, o fator risco (incêndios e sanidade) sugere maior prudência no investimento de capitais próprios.

⁶ Os Proprietários Florestais de F. Oliveira Baptista e R. Santos Terra (Celta Editora, 2005).

- Ausência de uma lógica de mercado (investimento e respetivo retorno), funcionando as áreas florestais muitas vezes como ‘almofada financeira’ para as gerações vindouras.
- A atividade florestal em paralelo com atividade agrícola assegura a mobilização de mão-de-obra. Todavia, tem havido um decréscimo significativo da mão-de-obra (-13% de Unidades de Trabalho Ano (UTA)), em resultado da diminuição da população agrícola familiar (-20%).

Neste sentido, é importante promover dinâmicas que resultem em economias de escala, ou seja, a **associação ou agrupamento** de proprietários e produtores florestais. Não obstante, dada a resistência deste público a essas dinâmicas, considera-se que **as respostas devem ser tão diversas quanto a multiplicidade das lógicas na relação entre os proprietários e as suas áreas florestais.**

No continente português, o modelo que tem apresentado maior dinâmica de crescimento, apesar de ainda apresentar muitas limitações para a gestão efetiva do território, é o modelo de gestão conjunta assente em Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), que recentemente foi complementado com as Entidades de Gestão Florestal (EGF) e as Unidades de Gestão Florestal (UGF)⁷, que têm também por objetivos fomentar a adoção de modelos de gestão profissionalizada conjunta, e valorizar a floresta através da utilização económica dos ativos florestais (aumentar o rendimento dos proprietários e produtores florestais) tendo presente o equilíbrio com as questões ambientais e sociais .

Desde 2006 até ao final do primeiro semestre de 2019, foram criadas 217 ZIF geridas por 80 Entidades Gestoras, que abrangem cerca de 1.395 mil ha e de 25 mil aderentes⁸. **No que especificamente diz respeito ao Pinheiro-bravo, esta espécie ocupava apenas 8,3% da área total abrangida por ZIF (115.853 ha, ou 16,2% da área total em Portugal Continental).** A extensão reduzida da área de Pinheiro-bravo incluída em ZIF face a outras espécies (sobreiro e eucalipto representam cerca de 63% da área total inserida em ZIF), **justifica-se pela implantação limitada deste modelo de gestão nas regiões Norte e Centro (14% e 26% da área de ZIF constituídas, respetivamente).**

Relativamente às áreas comunitárias (Baldios), são territórios estratégicos para a Fileira do Pinho, uma vez que cerca de 70% da sua área florestal é ocupada por Pinheiro-bravo. Nestas áreas comunitárias sucedem duas modalidades de gestão: gestão direta pelas comunidades (compartes) através de um Conselho Diretivo, e co-gestão com o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF). Tendo presente a informação recolhida no processo de auscultação, qualquer um destes tipos de gestão está associada a condicionantes, nomeadamente, debilidades organizativas que se refletem negativamente nas práticas de intervenção e no aproveitamento do potencial deste tipo de ativo florestal.

⁷ Decreto-Lei n.º 66/2017, de 12 de junho, alterado pela Lei n.º 111/2017, de 19 de dezembro.

⁸ ZIF constituídas e em processo de constituição no final do 1º semestre de 2019, Nota Informativa, ICNF, agosto de 2019.

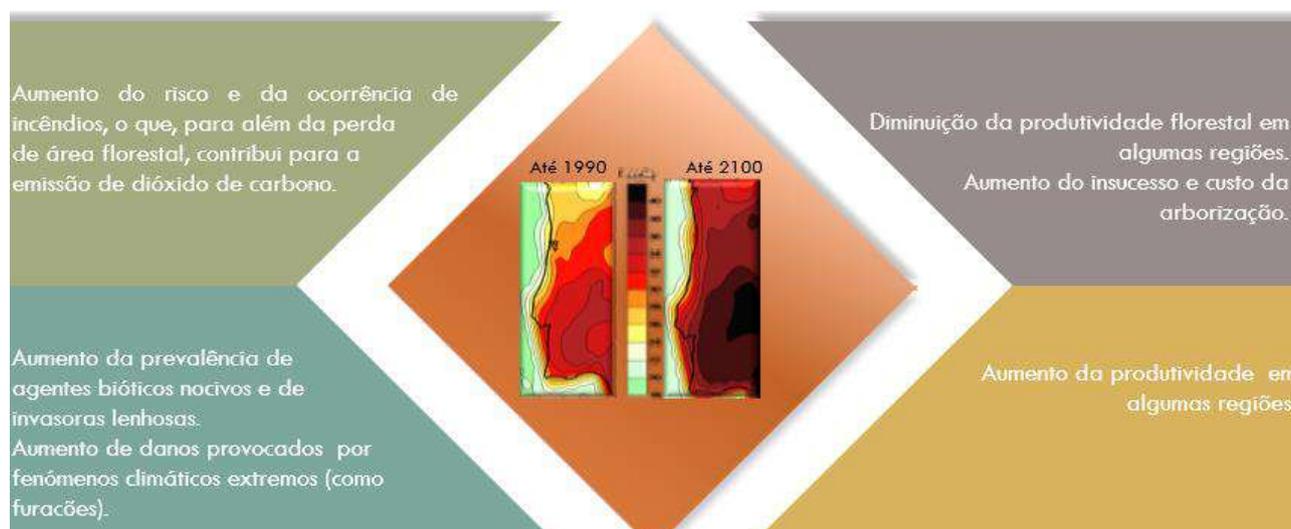
Seria de prever que os baldios em co-gestão teriam acesso a uma gestão mais profissionalizada, mas, na verdade a perceção é a de que a co-gestão atualmente praticada é insatisfatória, em parte, dadas as dificuldades verificadas na partilha de responsabilidades e de decisões, e ainda, dado o desmantelamento dos designados serviços florestais com uma lógica de extensão rural, que resultou numa fragilidade em termos de apoio técnico relevante.

A estes elementos, e de acordo com a informação recolhida, acresce a insuficiente disponibilidade de recursos financeiros por parte do ICNF para assegurar estratégias assentes numa abordagem integrada com o objetivo de valorização dos recursos endógenos, e de que se destaca a gestão florestal sustentável.

A iniciativa em curso de constituição de agrupamentos de baldios poderá, eventualmente, minimizar a baixa representatividade do Pinheiro-bravo em modelos de gestão agrupada (embora aqui não estejam incluídas as áreas de micro e minifúndio).

Quanto ao contexto externo à produção de Pinheiro-bravo, destaca-se as alterações climáticas, e a ocorrência de incêndios e os efeitos daí decorrentes, sendo o mais evidente a perda de área florestal. De acordo com o Projeto SIAM⁹, embora recuado no tempo, os cenários do clima futuro mantêm-se indicando uma tendência para a diminuição da área com aptidão para a produção de Pinheiro-bravo, em particular a sul do rio Tejo e na Beira Interior Sul, a par de um aumento da produtividade na região norte litoral e nas zonas com maior altitude no Norte. No geral, as conclusões desse projeto apontam para uma evolução climática que implicam condições progressivamente mais desfavoráveis para a atividade florestal.

Figura 6. Consequências esperadas da evolução climática para a atividade florestal



Neste contexto, salienta-se necessidade de aumentar a gestão florestal ativa e adaptada à conjuntura de alterações climáticas, permitindo assim, o acréscimo da capacidade das áreas florestais de Pinheiro-

⁹ Projecto "Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures" (2006), que constitui a primeira avaliação integrada dos impactos e medidas de adaptação às alterações climáticas em Portugal Continental.

bravo para atenuar os seus efeitos, nomeadamente por via do sequestro e armazenamento de carbono. Com efeito, apesar de se ter tornado a 3ª espécie em área ocupada em 2015, **o pinhal-bravo continuou a ser o maior reservatório de carbono da floresta nacional**, com 90,3 gCO₂¹⁰, sendo também a espécie com mais carbono armazenado por hectare na biomassa viva das árvores de povoamentos puros, com 119,4 tCO₂eq¹¹.

A capacidade do pinhal-bravo para fornecer serviços do ecossistema é assinalável, destacando-se, no contexto atual, o facto de ser **o maior reservatório de Carbono da floresta nacional**. A matriz estruturante do valor das florestas incluída na Estratégia Nacional para as Florestas assinala a seguinte **área de Pinheiro-bravo com funções de proteção: regime hídrico, 135 000 ha; biodiversidade, 131 000 ha; desertificação, 66 000 ha; orla costeira 33 000 ha.**

Tendo presente os serviços ambientais do espaço florestal destacados na Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), e fazendo uma correspondência com as funções desempenhadas pelas áreas de Pinheiro-bravo, conclui-se que as mesmas se enquadram integralmente nas categorias descritas (cf. Figura seguinte).

Figura 7. Serviços prestados pelo Pinheiro-bravo



Todavia, não é, ainda, reconhecido o **carácter multifuncional do Pinheiro-bravo na perspetiva ambiental** que resulta, em parte, da pouca expressão de estudos relativos aos serviços do ecossistema prestados pelo Pinheiro-bravo.

De facto, considera-se que existe uma extensão considerável de área de Pinheiro-bravo que poderia privilegiar uma gestão numa ótica multifuncional e ser reconhecida quanto à sua importância na prestação de serviços ambientais. No entanto, não existe atualmente qualquer incentivo para garantir a criação e manutenção de áreas florestais dedicadas a este objetivo, pelo que se considera da maior relevância a

¹⁰ Massa de dióxido de carbono (CO₂) por unidade de superfície, geralmente gCO₂/m².

¹¹ Equivalente de dióxido de carbono, uma medida internacionalmente padronizada de quantidade de gases de efeito estufa (GEE).

criação de um instrumento assente numa nova lógica de abordagem aos territórios (tendo em conta condicionalismos naturais e geográficos específicos) e às modalidades de apoio (numa base anual para fazer face aos custos de implementação das práticas mais adequadas).

O estímulo à adoção de uma adequada gestão também tem sido feito por via dos processos de certificação florestal. Todavia, a maioria da área certificada é representada por áreas florestais de maiores dimensões (sistemas agroflorestais do Sul e áreas florestais das empresas de celulose) e de eucalipto. Efetivamente, a área de Pinheiro-bravo certificada é ainda manifestamente reduzida (cerca de 4,5% da sua área total em Portugal Continental).

Tabela 1. Estimativa da Área de Pinheiro-bravo com Certificação da Gestão Florestal

Outros indicadores relevantes	Esquema de certificação florestal*	Área (ha)	% da Área total da espécie
Área de Pinheiro-bravo certificada	FSC®	31 930	4,5%
	PEFC	19 438	2,3%

*É provável que uma parte significativa da área certificada seja comum aos dois esquemas. Fontes: PEFC e FSC® Portugal, aplicando à área total certificada divulgada nos sites em abril de 2020, a percentagem da área de pinheiro-bravo certificada com data mais recente (6,65% para o FSC®, a 31/12/2017 e 6% para o PEFC, em 2017).

Apesar dos elementos anteriores traçarem um cenário evolutivo menos promissor, refira-se que o Pinheiro-bravo se apresenta, em certas zonas do país, como uma atividade florestal competitiva, estável, atrativa do ponto de vista económico e social e relativamente equilibrada numa perspetiva ambiental. Embora com corte final por volta dos 35-45 anos para obter a valorização máxima da madeira, permite, em muitos casos, realizar cortes intermédios com diferentes destinos/utilizações, de acordo com a fase de desenvolvimento em que se encontra (postes, varas, madeira para serração, folha, etc.).

No campo do conhecimento e competências, a Fileira poderá vir a beneficiar significativamente de mais apoios à Investigação Aplicada, à transferência de conhecimento e ao aconselhamento a produtores.

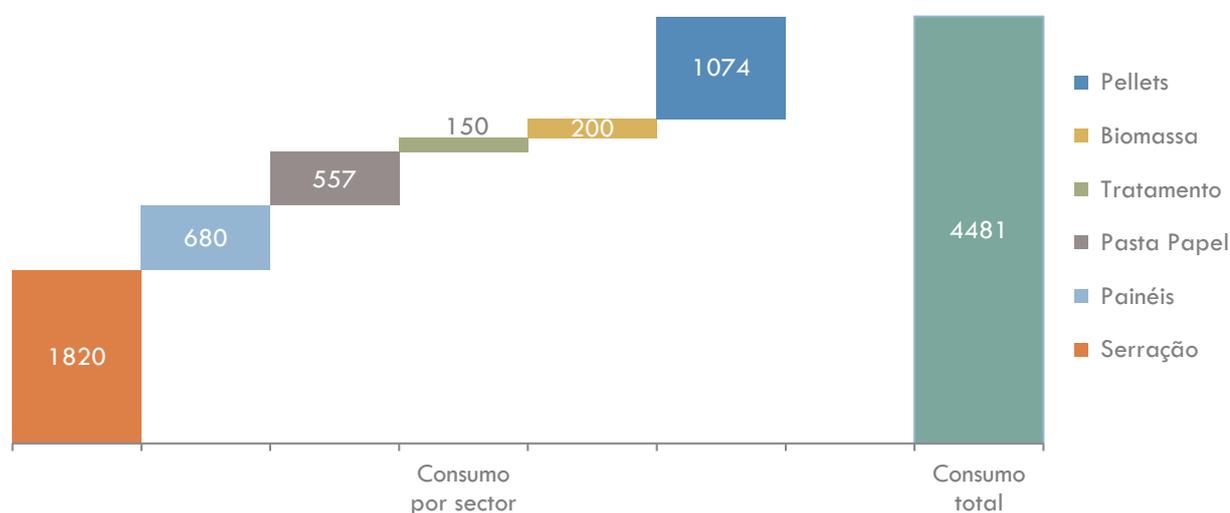
Os prestadores de serviços silvícolas constituem um elo relevante para a produção florestal. Num contexto em que o investimento florestal é muito influenciado pelos apoios públicos, os hiatos, atrasos e a imprevisibilidade na adjudicação dos seus serviços dificultam a atuação destes agentes económicos. Com efeito, será importante criar condições para que exista uma capacidade operacional destes prestadores de serviços compatível com as necessidades de intervenção no território.

3.2. SECTOR INDUSTRIAL

Na caracterização do sector industrial da Fileira do Pinho há um fator de grande importância - a sua enorme diversidade de mercado, produtos e agentes, numa cadeia de valor extensa e com relações de interdependência. Embora este fator constitua um enorme ponto forte, é também um assinalável ponto fraco pela dificuldade acrescida de concertar posicionamentos e fazer ouvir uma só voz junto dos interlocutores relevantes.

Um outro fator distintivo da Fileira do Pinho é a sua dualidade. Por um lado, a existência de unidades dispersas e de pequena dimensão sobretudo ligadas à atividade de serração, e que são importantes porque, dada a sua proximidade aos locais de produção, são o destino principal da madeira de Pinheiro-bravo, permitindo o escoamento de produtos das explorações florestais de menor área, e contribuindo para a criação de emprego e para a fixação das populações rurais. Por outro lado, a Fileira conta com um segmento industrial da madeira e de produtos florestais sólido, dinâmico, inovador, e com uma forte internacionalização. Em termos de indicadores, refira-se que o **consumo** de madeira de Pinho em 2019 foi de **4,5 Milhões de m³ sc**, sendo que o subsector com maior volume utilizado foi a serração, seguindo-se o subsector dos pellets, como se pode observar na Figura seguinte.

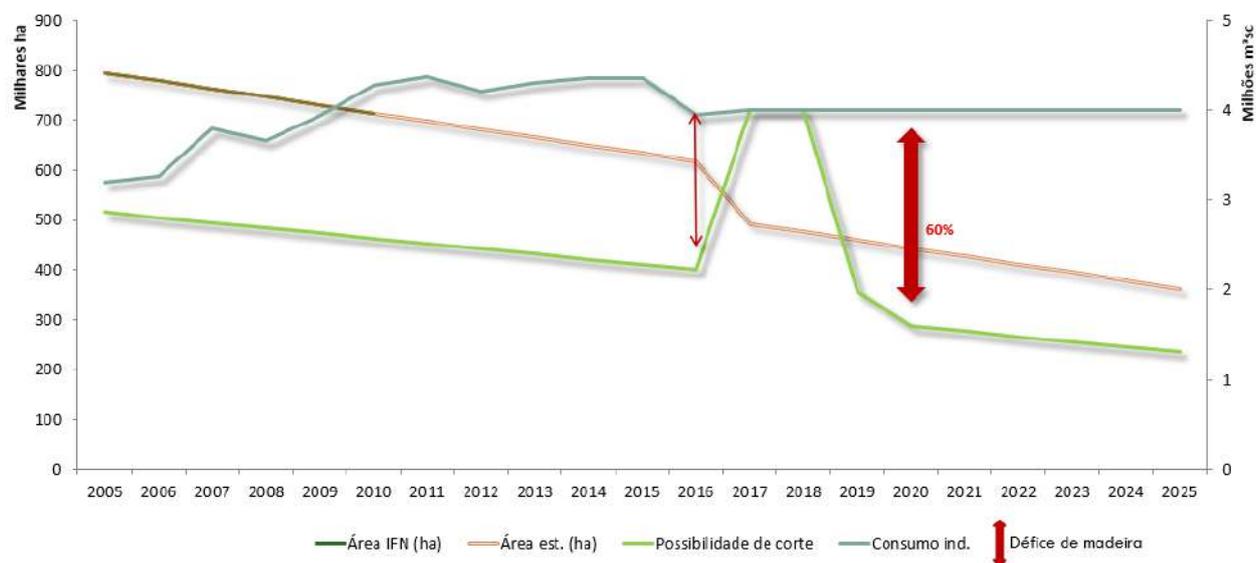
Figura 8. Consumo de madeira de Pinho (rolo) k m³ sc - 2019



Fonte: Centro PINUS, 2020.

Contrapondo o volume consumido com a disponibilidade anual proporcionada pela floresta nacional, **estima-se um défice de madeira na ordem dos 2,7 Milhões de m³ sc anuais**. De registar que a evolução da procura tem sido crescente nos últimos 5 anos, sobretudo pela instalação de novos agentes do sector da bioenergia, designadamente, da indústria de pellets, desencadeada por políticas energéticas europeias e facilitada através de incentivos políticos e económicos.

Figura 9. Evolução do Área de Pinheiro-bravo e do Consumo Industrial da sua madeira



Fonte: Centro PINUS (2019), com base no IFN4, 5e 6.

O surgimento destes novos consumidores introduziu uma forte competição pela madeira, causando uma elevada pressão nas indústrias existentes e uma alteração da dinâmica do mercado. O défice de madeira tem obrigado as indústrias a optar pela importação, sendo que, no universo de associados do Centro PINUS, que representa cerca de 50% do consumo nacional, a proporção de madeira importada tem variado entre 20 e 30% nos últimos 5 anos.

No que se refere a investimento, ainda que não tenha sido possível ter acesso a dados concretos sobre os apoios públicos atribuídos, entende-se que a dinâmica da indústria da madeira (e produtos derivados) é elevada e tem sido amplamente apoiada. Ainda que recuados no tempo, os dados disponíveis¹² indicam que, entre os anos 2000 e 2014, a subfileira da madeira e mobiliário mobilizou um investimento total de 780 milhões de euros (32% do total do investimento na indústria de base florestal), do qual cerca de 50% foi executado através do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)¹³.

3.3. IMPORTÂNCIA ECONÓMICA, SOCIAL E AMBIENTAL DA FILEIRA DO PINHO

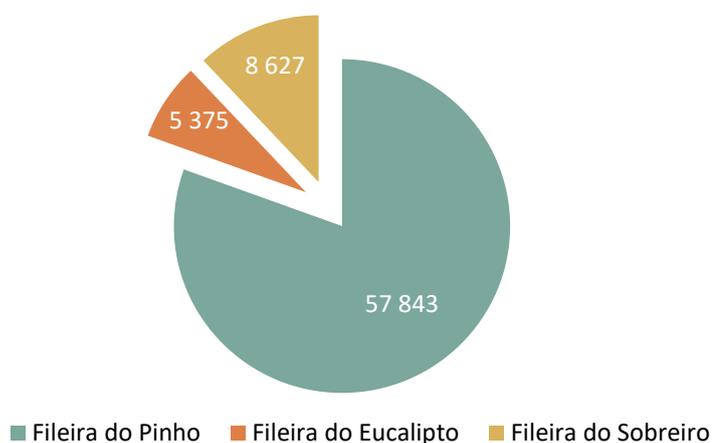
A Fileira do Pinho assenta num conjunto de características bastante diversas, e que dependem sobretudo das relações entre os produtores e proprietários florestais com as suas propriedades e com a indústria. Não obstante, o principal argumento de afirmação da Fileira do Pinho decorre do seu significativo

¹² Relatório de Caracterização da Fileira Florestal, AIFF - Associação para a Competitividade da Indústria da Fileira Floresta, 2014.

¹³ Enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013.

contributo para o emprego e para o Valor Acrescentado Bruto (VAB) do sector florestal, traduzido pelos indicadores constantes dos gráficos seguintes.

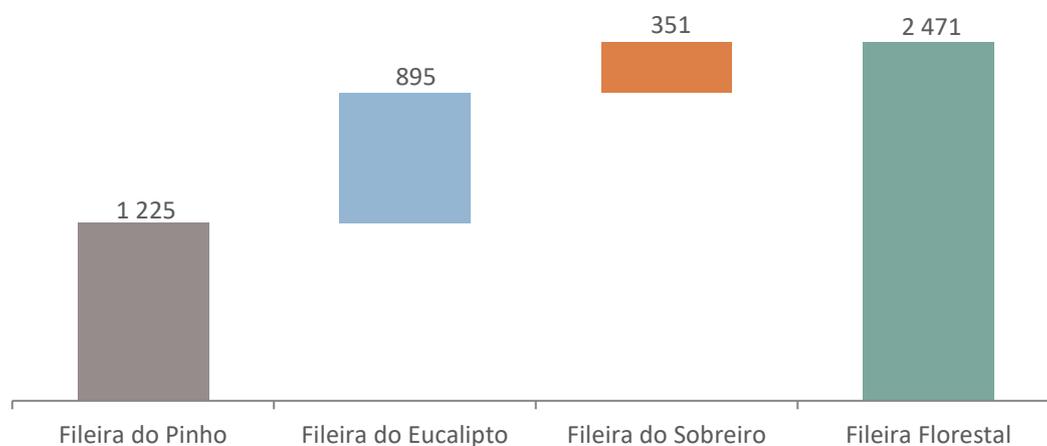
Figura 10. Empregos diretos nas indústrias da Fileira Florestal - 2018



Fonte: INE, 2020a.

Com efeito, em 2018 a Fileira do Pinho representou 81% dos trabalhadores e 88% das empresas industriais de base florestal. No que respeita ao VAB, no mesmo ano, a Fileira do Pinho representou 50% da atividade produtiva, tal como se pode observar na figura seguinte.

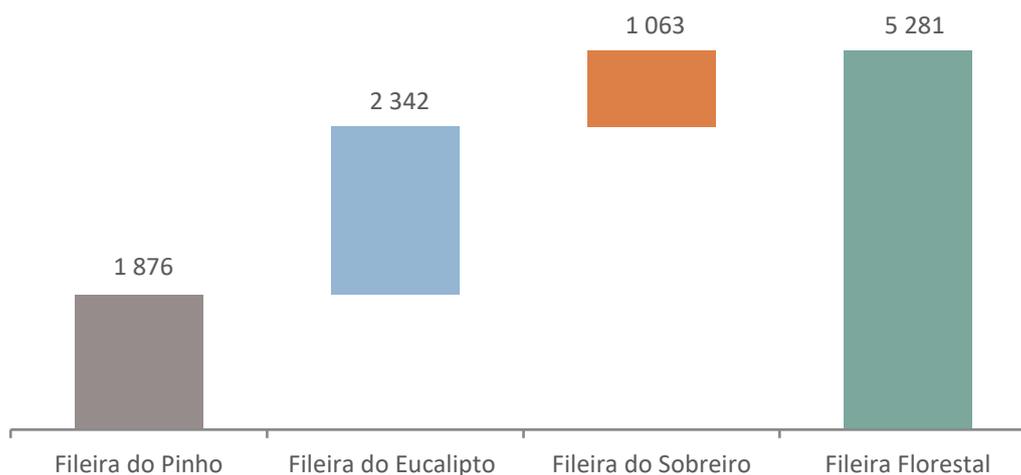
Figura 11. VAB das indústrias da Fileira Florestal (M€) – 2018



Fonte: INE, 2020a.

Igualmente assinalável é o contributo da Fileira do Pinho para o total das exportações nacionais, tendo representado 3,1% dessas exportações em 2019, tal como se pode constatar na Figura seguinte.

Figura 12. Exportações da Fileira Florestal - 2019 (M€)



Fonte: INE, 2020b.

No que se refere à importância do ponto de vista ambiental, as florestas têm um contributo importante para a proteção do ambiente, para o combate às alterações climáticas e para a mitigação dos seus efeitos, bem como para a garantia de fruição de espaços de recreio e lazer por parte da sociedade em geral. Ao servir o interesse público por via dos benefícios que o Pinheiro-bravo proporciona, o Estado é plenamente legitimado nos esforços contínuos para salvaguardar e promover os serviços ambientais que as florestas de Pinheiro-bravo fornecem.

Todavia, as áreas públicas representam apenas uma pequena parte da área florestal nacional. Neste contexto, faz todo o sentido criar um mecanismo de transferência formal dessa responsabilidade para os privados/entidades gestoras de áreas agrupadas desde que, em paralelo, seja assegurado o apoio por parte das políticas públicas para estimular abordagens orientadas para a gestão florestal sustentável, em particular:

- na Rede Nacional de Áreas protegidas, onde o Pinheiro-bravo é a espécie predominante;
- na Rede Natura 2000 (RN2000), onde o Pinheiro-bravo é a segunda espécie mais representativa;
- nas áreas classificadas com alto e muito alto risco estrutural de perigosidade de incêndios;
- em zonas montanhosas e solos pobres ou degradados por processos erosivos, onde o Pinheiro-bravo pode assumir uma importante função ambiental, pelo facto de se tratar de uma espécie

pioneira, com capacidade para colonizar áreas em que outras espécies arbóreas não se conseguem estabelecer.

Tabela 2. Relevância do pinhal em Matas Nacionais e Perímetros Florestais, Rede Natura 2000 e Rede Nacional de Áreas Protegidas

Tipologias	Área de Pb(ha)	Representatividade do Pb nos espaços florestais da tipologia (%)	% da área total nacional de Pb na tipologia
Matas nacionais e perímetros florestais	125.300	67	18
Rede Natura 2000	112.500	19	16
Rede Nacional de Áreas Protegidas	51.200	27	7

Fonte: 6º Inventário Florestal Nacional (Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, 2019).

Salienta-se, ainda, que, num contexto de alterações climáticas, o Pinheiro-bravo pode oferecer um contributo importante para mitigar os seus efeitos, nomeadamente, por via do sequestro do carbono, quer em espaço florestal como já previamente referido, quer a jusante na Fileira. De facto, **o pinheiro-bravo origina um vasto conjunto de produtos florestais que armazenam o carbono durante décadas**. Adicionalmente, a Fileira do Pinho encontra-se repleta de excelentes **bons exemplos de economia circular**, como a elevada incorporação de papel para reciclar e de resíduos de madeira.



Colonização de solo pobre com Pinheiro-bravo (Foto de João Pinho).

4. EVOLUÇÃO DO PINHEIRO-BRAVO PRECONIZADA NAS POLÍTICAS FLORESTAIS E CLIMÁTICAS NACIONAIS

Apesar do forte predomínio da floresta privada, as políticas públicas têm sido uma das forças modeladoras da floresta nacional. Sem um forte incentivo ao Pinhal-bravo em vários momentos do século passado, não teria sido possível chegar a uma área superior a 1 milhão de hectares no auge da ocupação desta espécie nos anos 80 do século XX.

Contudo, e tal como referido, persiste uma tendência de redução da superfície ocupada pelo Pinheiro-bravo (volume em pé), bem como da produtividade média dos povoamentos e, assim, do valor da produção. Em resultado desta tendência continuada, e do impacto dos incêndios, a EFN, o Roteiro Nacional para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050) e o Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 2020-2030 (PNGIFR) determinam orientações no sentido de estimular a inversão do declínio da área desta espécie e de aumentar a sua produtividade. Estas orientações foram essenciais para estimar o quadro financeiro para fazer face às necessidades de apoio ao investimento para o Pinheiro-bravo.

4.1. ESTRATÉGIA NACIONAL PARA AS FLORESTAS

A publicação da ENF em 2007 pautou-se pela transição de uma prioridade de expansão da área florestal, para privilegiar a especialização do território, a minimização de riscos, e a melhoria da gestão florestal. A atualização da ENF, publicada em 2015, mantém as principais orientações estratégicas, e **estabelece como meta a inversão da tendência de declínio da área de Pinheiro-bravo**. Na tabela seguinte sintetizam-se as orientações mais relevantes daquele documento para o Pinhal-bravo.

Tabela 3. Áreas florestais preconizadas para o Pinheiro-bravo na ENF (cenários mínimo e máximo) (total em ha e percentagem do total da área florestal em Portugal Continental)

2010	2030 - Cenário mínimo	2030 - Cenário máximo
714.000 (23%)	727.000 (22%)	789.000 (22%)

Fonte: Estratégia Nacional para as Florestas (aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015).

Ainda no âmbito da ENF, merece destaque a seguinte orientação, que precede a cenarização:

«**Aumento substancial da percentagem de floresta regenerada após incêndio**. Este aumento poderá ser alcançado através de medidas de apoio à regeneração de áreas florestais ardidas e na diminuição da recorrência dos incêndios florestais. Mesmo no cenário menos otimista, **a regeneração após incêndio nunca é inferior a 80%**, sendo de 100% no cenário mais otimista. Este aspeto é **particularmente importante no caso do Pinheiro-bravo**, uma vez que, de acordo com os resultados preliminares do IFN6, apenas 40% das áreas de Pinheiro-bravo (áreas totais, incluindo áreas em regeneração) ardidas pelo menos uma vez entre 1996 e 2010 mantêm o Pinheiro-bravo como espécie dominante»

No objetivo estratégico A (Minimização de riscos), merece destaque o objetivo específico A9.3. **“Recuperar povoamentos florestais em regeneração após incêndio”** que prevê como metas a seguinte área de povoamentos recuperados: 50.000 ha até 2020; 100.000 ha até 2030.

No contexto do objetivo estratégico B (Especialização do Território) tem particular importância o objetivo operacional B8.1. **“Apoiar investimentos que promovam a resiliência dos povoamentos florestais”, que estabelece a meta de 60.000 ha de área de Pinheiro-bravo sujeita a redução da densidade excessiva/condução de regeneração natural.**

4.2. ROTEIRO NACIONAL PARA A NEUTRALIDADE CARBÓNICA 2050

O cenário de urgência climática e os objetivos de neutralidade carbónica determinaram, recentemente, a aprovação do Roteiro Nacional para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC2050).

Para os objetivos de redução de emissões de gases de efeito estufa (medidas em toneladas de dióxido de carbono equivalente) e de aumento de sequestro de carbono, para além do acréscimo de área florestal (p.e., novas florestações/expansão da área florestal a partir de outros usos de solo), contribuirá fundamentalmente uma forte redução das áreas ardidas e a correta gestão dessas áreas no caso de incêndio. Neste contexto, e tendo em conta os resultados esperados em termos de aumento da produtividade, **destaca-se a necessidade premente de intensificar e melhorar a gestão florestal e de assegurar a correta condução de pinhais-bravo em regeneração natural.**

No respeitante à redução das áreas ardidas, o compromisso de neutralidade carbónica assumido por Portugal para o ano 2050 implica a passagem de um cenário onde arderam, em média, 164 mil ha por ano entre 1998 e 2017, para um cenário em que se espera a redução dessa área para metade.

Para além deste compromisso, e para cumprir os objetivos definidos, o RNC2050 refere ainda a necessidade de empreender um maior esforço técnico no sentido de garantir utilização das espécies mais adequadas/mais bem adaptadas em processos de reflorestação; de reduzir a conversão de espaços florestais em matos (desflorestação) depois de um incêndio; e de recorrer a uma maior utilização de técnicas de prevenção contra incêndios. São também previstas ações que permitirão melhorar a gestão florestal e alcançar consequentes aumentos de produtividade média, como sejam recorrer ao uso de variedades mais produtivas e mais bem adaptadas e aumentar as densidades, quer de espécies de produção, quer de proteção.

O cenário constante do RNC2050 para o Pinheiro-bravo, indica uma diminuição da sua representatividade na floresta nacional de 27% em 2015 para 22% em 2050, ou seja, uma redução de cerca de 219.000 ha relativamente à base de 2015 (1,18 milhões de ha de acordo com os dados da COS).

Tabela 4. Áreas florestais preconizadas para o Pinheiro-bravo no RNC2050 (cenário camisola amarela)
(total em Milhões de ha e percentagem do total)

2015	2030	2040	2050
1,185 (27,1%)	1,151 (24,8%)	1,008 (23,6%)	0,966 (22,4%)

Fonte: Roteiro Nacional para a Neutralidade Carbónica 2050, Agência Portuguesa para o Ambiente, 2019.

Contudo, é relevante salientar que, de acordo com estimativas do Centro PINUS, a área atual é de 944.000 ha (descontada a regeneração natural que ardeu entre 2016-2018 e que não voltará a ser Pinhal-bravo), ou seja, já abaixo da meta de Pinhal-bravo referenciada para 2050 (cenário camisola amarela).

Tendo ainda presente o compromisso de neutralidade carbónica assumido por Portugal, os principais *drivers* para a floresta preconizados no RNC2050 são os seguintes:

- ↳ diminuição de área ardida;
- ↳ melhoria da produtividade nacional (8,8 m³/ha/ano para o Pinheiro-bravo em 2050).

Não obstante, há que considerar que, em condições onde a ausência de uma gestão ativa é uma realidade, os processos de reflorestação e/ou de regeneração podem ocorrer com irregularidades (p.e., devido a condições meteorológicas menos favoráveis ou à menor produção de sementes) ou pode dar-se a degradação das composições (p.e., ocupação por invasoras). **Estes elementos salientam a importância de apoio técnico e financeiro, no sentido de estimular a formação de áreas florestais mais resistentes aos riscos bióticos e abióticos, mais produtivas e mais prestadoras de serviços ambientais.**

4.3. PLANO NACIONAL DE GESTÃO INTEGRADA DE FOGOS RURAIS 2020-2030

A versão do Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais (PNGIFR), que esteve em discussão pública até 5 de fevereiro de 2020, define um novo modelo de governação e de gestão do risco, com a articulação horizontal e vertical entre as entidades do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) (cooperação interministerial, e cooperação nas estruturas centrais, regionais e locais de planeamento e controlo); e a implementação da Cadeia de Valor desse sistema, incluindo a definição de macroprocessos que definem as responsabilidades e tipo de intervenção das entidades do SGIFR, desde o planeamento até ao pós-evento.

No que respeita particularmente à diminuição da área ardida, segundo o PNGIFR será indispensável (i) garantir a forte diminuição do número de ignições, especialmente, em dias de elevado risco de incêndio, e (ii) manter presente o objetivo de não ultrapassar a média de área ardida de cerca de 55 mil ha por ano, nos próximos 11 anos (período de vigência do PNGIFR).

O PNGIFR define um conjunto de orientações estratégicas, nomeadamente, encetar ou dar continuidade a processos de recuperação que confluam numa abordagem integrada à paisagem, com grande relevância para o Pinheiro-bravo, assim como outras que se referem na Tabela seguinte.

Tabela 5. Objetivos do PNGIFR relacionados com a produção florestal

Orientações estratégicas	Objetivos estratégicos	Objetivos a atingir no horizonte temporal 2020-2030
1. Valorizar os espaços rurais	1.1. Redimensionar a propriedade rural	Aumentar a percentagem de propriedades rústicas com maior dimensão.
	1.2. Aumentar a remuneração dos proprietários com a reforma do modelo de gestão florestal	Incrementar o Valor Atualizado Bruto da propriedade.
	1.3. Disponibilizar incentivos jurídicos e financeiros à valorização do território rústico	Reforçar o montante financeiro de apoio, aplicado a áreas arborizadas, pastagens ou matagais.
2. Cuidar dos Espaços Rurais	2.1. Planear e promover uma paisagem diversificada e em mosaicos	Incrementar a reconversão da paisagem potenciando o aumento dos hectares em mosaicos
	2.2. Diminuir a carga combustível à escala da paisagem	Incrementar a área anual sujeita a gestão de combustível.

Fonte: Plano Nacional de Gestão Integrada de Fogos Rurais 2020-2030, VOL I Estratégia 20•30, Versão para Consulta Pública, Coordenação: Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais em articulação com as entidades SGIFR, dezembro 2019.

O PNGIFR prevê que a materialização das iniciativas constantes do seu programa de ação implique uma despesa total que ascende de 6.095 M€ (cerca de 554 M€/ano).

Esta iniciativa é de grande importância para o Pinheiro-bravo, na medida em que prevê incentivos financeiros para a valorização e gestão dos espaços rurais, designadamente, para executar intervenções ao nível da gestão de combustíveis.

Tendo presente os montantes globais, atente-se que o PNGIFR veio introduzir uma alteração importante, que, aliás, foi continuamente recomendada nos processos de avaliação do Plano Nacional de Defesa Contra Incêndios (PNDFCI) (IESE, vários anos): um maior equilíbrio entre os Eixos relativos à prevenção e ao combate. Assim, a prevenção conta uma projeção de despesa de cerca de 45% (inclui cerca de 5% para o desenvolvimento de ações inerentes ao Objetivo estratégico 3. Modificar comportamentos).

De forma complementar ao PNGIFR, identificam-se também algumas recomendações constantes nos diversos relatórios produzidos pelo **Observatório Técnico Independente** da Assembleia da República¹⁴, consideradas necessárias para travar e reverter o enorme declínio que a espécie tem vindo a sofrer. Estas

¹⁴ Observatório Técnico Independente, Castro Rego F., Fernandes P., Sande Silva J., Azevedo J., Moura J.M., Oliveira E., Cortes R., Viegas D.X., Caldeira D., e Duarte Santos F. - Coords. (2019) Racionalizar a gestão de combustíveis: uma síntese do conhecimento atual Assembleia da República. Lisboa. 21 pp.

recomendações são específicas para as áreas de Pinhal-bravo em regeneração natural:

- Realização de intervenções silvícolas generalizadas, incluindo silvicultura preventiva.
- Aplicação de um programa agressivo (em escala) de fogo controlado e de desbastes.

4.4. INVESTIMENTO PARA A EVOLUÇÃO DE PINHEIRO-BRAVO

Tendo presente os objetivos constantes da EFN, designadamente, para alcançar a meta mínima de 727 mil hectares de Pinheiro-bravo em 2030, procedeu-se à estimativa do investimento necessário para alcançar esse objetivo.

Essa estimativa foi calculada tendo por base um conjunto de pressupostos que permitiram o rigor do cenário (base e futuro), p.e., a utilização dos dados mais recentes do IFN6 e a perda de área devido a incêndios. Na Tabela seguinte indica-se a extensão de área que é necessária intervencionar e o respetivo investimento (cf. metodologia no Anexo D).

Como se pode verificar, considerando essencialmente dois tipos de intervenção para minimizar a perda ou para repor a área perdida de Pinheiro-bravo ((re)arborização e regeneração natural), a **necessidade de investimento ascende a 564 milhões de euros nos próximos dois períodos de programação.**

Tabela 6. Necessidade de investimento em Pinheiro-bravo para alcançar a meta da ENF até 2034

Períodos de Programação	(Re)arborização		Regeneração Natural		TOTAL	
	Área (mil ha)	Investimento (M€)	Área (mil ha)	Investimento (M€)	Área (mil ha)	Investimento (M€)
2021-2027	57	85	286	286	343	371
2028-2034	53	79	114	114	167	193
Total	109	164	400	400	510	564

Fonte: Cálculos próprios justificados em anexo.

De forma a assegurar o contributo efetivo dos apoios para inverter o declínio do Pinheiro-bravo, deverão ser estabelecidas metas ambiciosas (mas imprescindíveis) para o próximo período de programação (2021-2027):

Arborização de Pinheiro-bravo: 8.143 ha/ano.

Regeneração natural de Pinheiro-bravo: 40.857 ha/ano.

Investimento total: 53 milhões de euros/ano.

Dada a dimensão da catástrofe e a premência da intervenção nas áreas atingidas pelos incêndios de 2017, deverá ser garantido o montante financeiro para gerir a regeneração natural nos 118,9 mil hectares de Pinheiro-bravo que arderam (cf. IFN6).

5. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL: IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS FLORESTAIS

Este ponto faz uma breve análise sobre a implementação das Medidas florestais no âmbito dos instrumentos do 2º Pilar da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, apoiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

Mais do que um diagnóstico, este exercício permitiu identificar e desenvolver uma ampla reflexão sobre os constrangimentos associados à conceção, operacionalização e implementação das Medidas de apoio ao investimento florestal, tendo por base os exercícios de avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural do atual e do anterior período de programação, bem como os resultados dos processos de auscultação realizados.

A semelhança entre os constrangimentos verificados, permitiu retirar lições importantes, e certamente úteis, para a estruturação deste tipo de Medidas nos futuros períodos de programação, bem como para aumentar a eficácia da sua implementação.

Em Portugal Continental, o apoio ao investimento das entidades privadas e o apoio a determinadas atividades das entidades públicas faz-se sobretudo através de intervenções conservadoras, e de fontes tradicionais, nomeadamente, o (i) orçamento destinado ao cofinanciamento (ii) apoio concedido pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), destacando-se, naturalmente, o FEADER, que é a principal origem de financiamento desde o ano 1994.

No que particularmente diz respeito à base produtiva de Pinheiro-bravo, a política de desenvolvimento rural tem tido sucessos, mas sobretudo insucessos que têm vindo a refletir-se em baixas taxas de execução das Medidas de apoio ao investimento florestal, não obstante o reconhecimento da importância dos apoios por parte dos proprietários e produtores florestais e o interesse crescente no acesso a esses apoios.

Assim, e embora as características estruturais do Pinheiro-bravo tendam a complexificar as abordagens, considera-se que esses insucessos são sobretudo motivados por diversas fragilidades de natureza técnica e processual, de que são paradigmáticas:

- ↳ menor adequação das Medidas para dar resposta às necessidades e constrangimentos do sector;
- ↳ operacionalização tardia destas Medidas face a outro tipo de intervenções, e
- ↳ longos períodos decorridos entre o lançamento do aviso de concursos e a decisão dos pedidos de apoio.

5.1. PRINCIPAIS CONSTRANGIMENTOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS FLORESTAIS

PROCESSO DE CANDIDATURA E DE DECISÃO

Existe uma cada vez maior carga burocrática associada à instrução dos pedidos de apoio o que, por sua vez, conduz a uma cada vez maior complexidade do respetivo processo de análise e decisão.

Neste contexto de burocracia excessiva dos requisitos processuais, verificou-se ainda uma relativa insuficiência de recursos humanos para dar resposta ao volume e à exigência técnica que este tipo de procedimentos requer e, assim, a um défice constante da capacidade de gestão.

A análise dos Relatórios de Execução Anual do PDR2020 permitiu medir a dimensão deste problema: p.e., a 31 de julho de 2017, praticamente 2 anos depois de ter sido publicada a Portaria n.º 274/2015 de 09 de agosto¹⁵, e 17 meses depois do encerramento do 1.º concurso: apenas 33% dos pedidos de apoio estavam decididos; e não estava ainda concluído o processo de decisão dos projetos transitados do anterior período de programação (relativos a 2015).

Esta situação, associada aos condicionalismos inerentes à natureza das operações florestais, com especial relevo para a sazonalidade, coloca sempre enormes dificuldades para executar todos os investimentos previstos nos pedidos de apoio.

Para além destes elementos, refira-se que, no âmbito dos primeiros concursos verificou-se uma procura bastante superior à disponibilidade financeira. Assim, os pedidos de apoio que não foram aprovados por insuficiência orçamental, transitaram para novos concursos, o que alongou expressivamente o processo de decisão.

GESTÃO FINANCEIRA

Tendo presente o princípio de gestão flexível para maximizar a execução física e financeira, é comum a Autoridade de Gestão optar pela transferência de verbas de Operações com menor procura, para outras que registam uma maior dinâmica de execução e que podem necessitar de um reforço da sua dotação financeira (desde que em conformidade com o disposto no quadro regulamentar).

Esta situação ocorreu no anterior período de programação, em que foi decidida a transferência de cerca de 1/3 da dotação total das Medidas florestais para outras intervenções com maior capacidade de execução. A transferência de cerca de 139M€ de despesa pública acabou por ter reflexos significativos, quer no âmbito do anterior período de programação (ProDeR 2007-2013), quer no âmbito do PDR2020.

¹⁵ Estabelece o regime de aplicação das operações 8.1.1, «Florestação de terras agrícolas e não agrícolas», 8.1.2, «Instalação de sistemas agroflorestais», 8.1.5, «Melhoria da resiliência e do valor ambiental das florestas», e 8.1.6, «Melhoria do valor económico das florestas», inseridas na Ação 8.1, «Silvicultura sustentável», da Medida 8, «Proteção e reabilitação dos povoamentos florestais», do PDR2020.

Com efeito, a par da reprogramação financeira, foram introduzidas algumas alterações que tornaram as Medidas florestais mais atrativas.

Assim, e dado o maior dinamismo na procura das Medidas florestais, houve projetos de investimento que, embora aprovados, não tiveram cabimentação financeira. Todavia, as regras de transição¹⁶ permitiram que fossem consideradas elegíveis despesas para apoio ou financiamento com recursos financeiros do PDR2020. Assim, os novos compromissos assumidos com beneficiários ao longo de 2014 resultaram num comprometimento da dotação financeira do PDR2020:

- No caso da Medida 4. Valorização dos recursos florestais, os projetos transitados comprometeram 19% da sua despesa pública.
- No caso da Medida 8. Proteção e reabilitação de povoamentos florestais, os projetos transitados comprometeram 38% da sua despesa pública.

ADEQUAÇÃO DAS MEDIDAS FLORESTAIS

As intervenções de natureza florestal, embora apresentem níveis elevados de complementaridade, estão dispersas por várias operações implicando a submissão de vários pedidos de apoio para a mesma propriedade florestal o que implica evidentemente o aumento substancial da carga burocrática.

Outra questão importante, refere-se às taxas de participação, que aparentam não ponderar a natureza de um investimento florestal, caracterizado por um período de retorno muito longo. Ainda sobre a questão da capacidade financeira dos promotores, refira-se que o quadro regulamentar não permite adiantamentos sem uma garantia bancária do mesmo valor. Ora, esta questão é relevante dada a dificuldade nas relações de crédito com as instituições bancárias (além de que é um processo que pode tornar-se dispendioso).

Dados estes constrangimentos, não surpreende a resistência dos proprietários e produtores florestais a apresentar pedidos de apoio no âmbito do PDR2020, e a desistência depois de verem aprovados pedidos.

5.2. DOTAÇÃO ORÇAMENTAL DAS MEDIDAS FLORESTAIS

Tendo presente a importância que a fileira florestal assume no panorama económico, ambiental e social do território continental português, a dotação orçamental destinada ao apoio ao investimento na produção florestal tem-se revelado insuficiente face às necessidades.

Analisando a execução financeira do ProDeR (2007-2013), constata-se que ocorreu um investimento total de 478 milhões de euros, correspondendo a 11,2% da dotação financeira do Programa.

¹⁶ Regulamento (UE) n.º 807/2014, de 11 de março

Tabela 7. Projetos executados no âmbito do ProDeR (2007-2013)

Medidas, Ações e Subações	Projetos Executados (n.º)	Despesa Pública Total (mil €)
Medida 1.3. Melhoria da Competitividade Florestal		
Ação 1.3.1. Melhoria Produtiva dos Povoamentos	1.265	65.957
Ação 1.3.2. Gestão Multifuncional	153	3.405
Medida 2.3. Gestão do Espaço Florestal e Agro-florestal		
Ação 2.3.1. Minimização dos Riscos		
Subação 2.3.1.1. Defesa da Floresta Contra Incêndios	559	44.180
Subação 2.3.1.2. Minimização de Riscos Bióticos Após Incêndios	4	253
Ação 2.3.2. Ordenamento e Recuperação dos Povoamentos		
Subação 2.3.2.1. Recuperação do Potencial Produtivo	199	15.023
Subação 2.3.2.2. Instalação de Sistemas Florestais e Agroflorestais	533	19.049
Ação 2.3.3. Valorização Ambiental dos Espaços Florestais		
Subação 2.3.3.1. Promoção do Valor Ambiental dos Espaços Florestais	590	22.772
Subação 2.3.3.2. Reconversão de Povoamentos com Fins Ambientais	19	1.379
Subação 2.3.3.3. Proteção contra Agentes Bióticos Nocivos	830	85.115
Total		257.133

Fonte: Relatório de encerramento do ProDeR 2007-2015.

No âmbito do ProDeR, as intervenções com maior dotação orçamental executada foram a Ação 1.3.1. Melhoria Produtiva dos Povoamentos, cerca de 66 milhões de euros (25,6% do total) e a Subação. 2.3.3.3 Proteção contra Agentes Bióticos Nocivos, cerca de 85 milhões de euros (33% do total), traduzindo uma priorização do investimento para o apoio à gestão florestal e à sanidade florestal.

A análise da informação disponível por espécie, ainda que incompleta, evidencia **a dificuldade particular do Pinheiro-bravo em absorver fundos públicos**, sendo a espécie em que uma menor área (ha) beneficiou de apoios públicos entre as três mais relevantes para as fileiras silvo-industriais nacionais.

Tabela 8. Áreas (ha) em arborização e beneficiação apoiadas pelo ProDeR (2007-2013)

Arborização Executada (ha)				Beneficiação Executada (ha)			
Total	Eucalipto	Pinheiro-bravo	Sobreiro	Total	Eucalipto	Pinheiro-bravo	Sobreiro
23.565	n.a.	4.122	9.900	157.410	7.746	1.531	24.861

Fonte: Relatório de encerramento do ProDeR 2007-2015.

Relativamente ao investimento em Pinheiro-bravo no PDR2020 é desconhecido, apesar de essa informação ter sido formalmente solicitada pelo Centro PINUS à autoridade de gestão. O tratamento da informação relativa à contratualização disponibilizada publicamente, sugere que o investimento em Pinheiro-bravo poderá ser muito baixo. A 31 de dezembro de 2019, o Alentejo, região em que o Pinheiro-bravo tem pouca expressão territorial, era a que concentrava mais investimento, com 43,4% da verba contratualizada. Na mesma data, com base na aplicação de filtro para a palavra “Pinheiro-bravo” na descrição das ações, estimava-se que apenas 5,1% do investimento seria em Pinheiro-bravo.

Pela sua relevância no âmbito do presente Plano de Investimento, refere-se uma das conclusões do Relatório de Avaliação ex-post do ProDeR, igualmente válida para o PDR2020: “O apoio à melhoria produtiva dos povoamentos ... pode-se considerar globalmente positivo para o desenvolvimento do sector florestal produtivo em Portugal, ainda que de forma assimétrica, com um impacto mais acentuado na floresta de cariz multifuncional do sul do País e **menos expressivo nos sistemas silviculturais do Norte e Centro do País, baseados no Pinheiro-bravo**, nomeadamente nas ZIF e nos territórios comunitários (vulgo Baldios) das zonas de montanha.” (IST, IPB, IESE, outubro de 2016).

Analisando a dotação e execução financeira no âmbito do PDR2020, conclui-se que as operações de apoio ao investimento florestal somam uma dotação orçamental de 546 milhões de euros, o que representa apenas 12,7% da dotação financeira total do Programa (cf. Tabela seguinte).

Tabela 9. Dotação orçamental (Despesa Pública) no PDR2020

Medidas e Ações	Dotação orçamental (mil €)
Medida 8 Proteção e reabilitação dos povoamentos florestais	
Ação 8.1. Silvicultura sustentável	
8.1.1. Florestação de terras agrícolas e não-agrícolas	172.711
8.1.2. Instalação de Sistemas Agroflorestais	5.556
8.1.3. Prevenção da Floresta contra Agentes Bióticos e Abióticos	97.957
8.1.4. Restabelecimento da Floresta Afetada por Agentes Bióticos e Abióticos ou por Acontecimentos Catastróficos	105.718
8.1.5. Melhoria da Resiliência e do Valor Ambiental das Florestas	88.695
8.1.6. Melhoria do Valor Económico das Florestas	33.681
Ação 8.2. Gestão de Recursos Cinegéticos e Aquícolas	
8.2.1. Gestão de Recursos cinegéticos	3.784
8.2.2. Gestão de Recursos Aquícolas	425
Medida 4. Valorização dos recursos florestais	
4.0.1 Investimentos em Produtos Florestais Identificados como Agrícolas no Anexo I do Tratado	9.768
4.0.2 Investimentos em Produtos Florestais não Identificados como Agrícolas no Anexo I do Tratado	27.884
Total	546.178

Fonte: AG do PDR2020.

Contudo, o apoio ao investimento florestal realmente disponível é ainda inferior: se descontarmos os 138 milhões de compromissos transitados da operação 8.1.1., relativos aos prémios de perda de rendimento dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) anteriores, a dotação orçamental desce para 397 milhões de euros, cerca de 9,5% da dotação financeira total do Programa.



Rearborização após incêndio em pinhal jovem sem capacidade de regeneração natural (Foto: Nuno Calado).

6. PLANO DE APOIO AO INVESTIMENTO À PRODUÇÃO DE PINHEIRO-BRAVO (2021-2027/2028-2034)

A concretização das componentes de trabalho anteriores, serviu de base à elaboração de uma síntese que destaca os principais resultados da análise realizada e que permite uma leitura imediata dos aspetos mais positivos e das matérias que revelam maiores fragilidades. Paralelamente, trata-se de um instrumento que serve de orientação à definição de intervenções que visam a utilização mais eficaz e eficiente dos recursos financeiros públicos e o maior aproveitamento do potencial produtivo do importante património florestal de Pinheiro-bravo, tendo sempre presente o seu contributo para a economia, para o ambiente, e para os aspetos sociais.

6.1. OBJETIVOS E PRIORIDADES DE INTERVENÇÃO

A Fileira do Pinho assume uma relevância incontornável no contexto do sector florestal e na economia nacional:

➤ *Função económica e social.*

Natureza quase totalmente privada.

Criação de valor acrescentado dada a sua vocação para a produção de bens transacionáveis fortemente internacionalizados.

Criação de emprego na produção, transformação e comercialização de produtos de base florestal de alto valor acrescentado.

➤ *Função ambiental.*

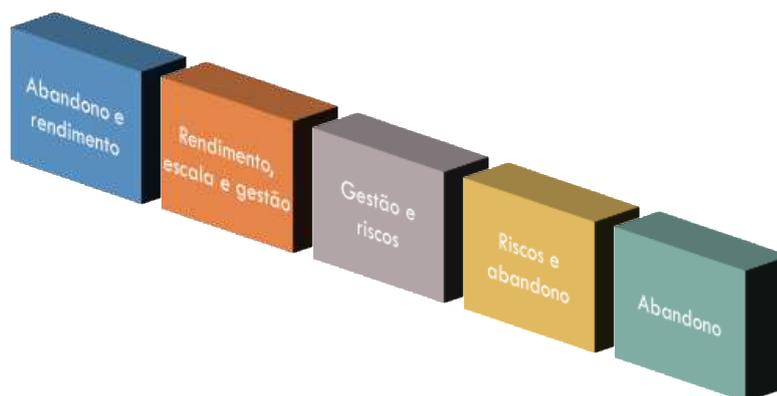
Contributo extremamente importante para o combate às alterações climáticas e para a mitigação dos seus efeitos, tratando-se da espécie que mais contribui para o armazenamento de Carbono na floresta portuguesa.

Contributo importante para a proteção do solo, conservação da qualidade e disponibilidade da água e conservação da biodiversidade.

Manutenção de uma paisagem com valor cultural no continente português.

No entanto, o crescimento e desempenho da produção florestal não refletem a importância económica e social que a Fileira assume, nem têm conseguido revelar o seu potencial, sobretudo, consequência da sucessiva devastação provocada pelos incêndios florestais. Com efeito, desde há uns anos a esta parte, **a tendência da produção de Pinheiro-bravo é a de declínio**, com constrangimentos que, pela sua complexidade e interdependência, são de difícil resolução.

Figura 13. Complexidade dos constrangimentos à produção de Pinheiro-bravo



A importância desta problemática foi reforçada após a melhor compreensão das alterações climáticas. Embora seja uma temática que se encontra no cerne das agendas política, técnica e científica há várias décadas, assume cada vez maior relevância devido aos impactos que tem na produção de Pinheiro-bravo em Portugal Continental e, inversamente, no contributo que esta espécie tem na mitigação dos seus efeitos. A este cenário acresce a maior, embora ainda insuficiente, consciência da sociedade relativamente ao contributo atual e potencial da Fileira do Pinho em termos económicos, ambientais e sociais.

Este enquadramento aponta para a necessidade de uma política de intervenção no sector de produção de Pinheiro-bravo com uma visão e abordagem holística, o que representa um desafio exigente, mas fundamental, para os decisores políticos. Esta abordagem vai depender da amplitude com que se configurar e implementar instrumentos de apoio financeiro que, desejavelmente, deverão permitir a exploração do potencial da produção de Pinheiro-bravo, o que também não tem acontecido com as políticas anteriores e em vigor (de 1995 em diante).

Esta visão segue o amplo consenso entre os interlocutores auscultados e entre os participantes dos focus group realizados, considerando-se que o desafio será obter o mesmo consenso a nível político, e em todos os níveis do sistema de governança, acerca das ações concretas a implementar para atenuar os obstáculos que se colocam ao desenvolvimento sustentável da produção de Pinheiro-bravo; e para estimular o maior aproveitamento económico deste recurso.

Com a crescente dinâmica dos mercados surge, inevitavelmente, a pressão sobre a produção. Em paralelo, a maior consciencialização para as questões ambientais obriga a uma reflexão sobre a utilização racional dos recursos naturais por parte das entidades privadas e públicas com intervenção direta e/ou indireta no segmento produtivo de Pinheiro-bravo.

Assim, atual e futuramente a questão que se coloca é como aumentar a disponibilidade de produtos florestais e assegurar, em simultâneo, uma cada vez maior sustentabilidade, tendo presente os seguintes

elementos, os quais deverão ser devidamente integrados na política florestal nacional e materializados através de apoios que se revelem ajustados:

- *Insuficiência da produção de Pinheiro-bravo, caracterizada pelo diferencial estrutural do panorama da produção de Pinheiro-bravo no território nacional.*

A par de um sistema de produção baseado em desafios estruturais de difícil resolução, não só pelo perfil dos produtores e proprietários florestais e das respetivas explorações, coexiste um potencial produtivo que não é alcançado devido à ausência de gestão.

- *A necessidade de ganhos de eficiência de forma a aumentar as produtividades.*

A par da maior disponibilidade de madeira e produtos conexos (com qualidade e preços competitivos), deve corresponder a preservação dos recursos naturais. A estratégia para que este contexto se venha a verificar terá de se basear na adoção de formas flexíveis de gestão agrupada e na evolução dos sistemas produtivos, p.e., por via da incorporação de tecnologia.

- *A procura de resposta para fomentar e valorizar a tripla valência da produção de Pinheiro-bravo.*

A par da função económica – produtor de madeira e outros bens de mercado como resina, o Pinheiro-bravo deverá ser clara e categoricamente reconhecido pela sua função ambiental – sequestro e armazenamento de carbono, proteção do solo contra a erosão, controlo do ciclo e da qualidade da água, entre outras; e pela sua função social – integradora de atividades e rendimentos.

Estas questões remetem para uma resposta que aponta, indubitavelmente, para a imprescindibilidade do aumento e da consolidação da racionalidade económica da produção, sem detrimento (ou com a valorização) dos atributos ambientais e sociais. Em suma, da implementação ou a melhoria das práticas de gestão das áreas de produção de Pinheiro-bravo, sobretudo nas áreas florestais em minifúndio, de acordo com a sua função dominante ou com aquela que se considerar a função mais adequada. A opção pela dominância de determinada função deverá ter em conta o potencial produtivo do Pinhal-bravo, mas também os objetivos do proprietário ou produtor florestal.

Tendo presente a amplitude desta problemática (recorde-se, particularmente, o défice da oferta face à procura e a ocorrência de incêndios florestais), é crucial atribuir a devida importância às áreas florestais em 'regime' de minifúndio, tal como aos Baldios, e respetivos proprietários e produtores florestais.

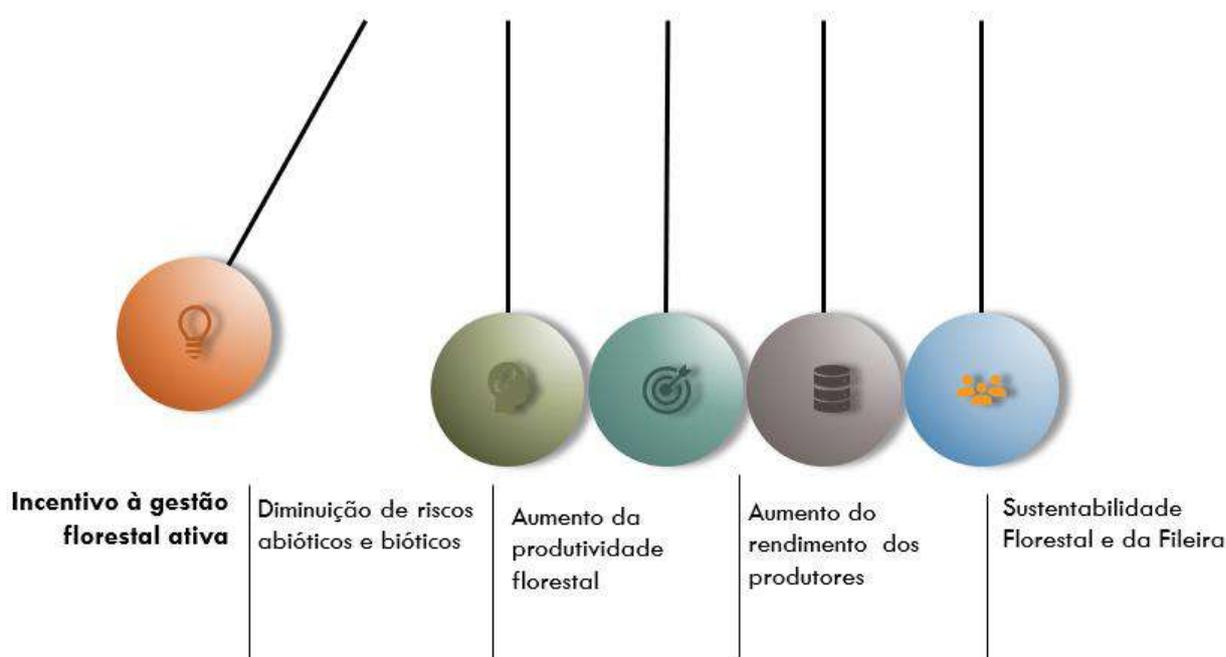
Em resumo, os objetivos para a Fileira do Pinho centram-se na criação de condições para que consiga tornar-se mais dinâmica, aproveitar o seu potencial produtivo e oferecer rendimento periódico até ao corte final, sendo que conta com um segmento industrial capaz de absorver as matérias-primas num contexto de défice elevado.

Esta determinação deve ser acompanhada por um conjunto de apoios financeiros no âmbito do Plano Estratégico da PAC (PE PAC) que enquadre os objetivos de manutenção e de gestão das áreas de Pinheiro-bravo, nomeadamente, através da garantia de rendimento aos produtores e proprietários florestais, do

apoio ao investimento em abordagens integradas, do suporte à regeneração natural de áreas degradadas e/ou atingidas por incêndios florestais e da capacitação dos atores ligados à Fileira do Pinho.

Os resultados da aplicação destes instrumentos de apoio, para além da manutenção e viabilidade da atividade florestal e do aumento da gestão florestal sustentável, podem assumir impactos relevantes associados à manutenção das comunidades rurais e, assim, à promoção do desenvolvimento económico e social dos territórios rurais, nomeadamente, se houver a integração de outros agentes económicos no mercado e/ou se houver a introdução de atividades complementares à produção lenhosa.

Figura 14. Resultados potenciais de um incentivo à gestão florestal ativa



Para além do incentivo à manutenção da atividade florestal através de um rendimento anual, onde está subjacente a incorporação de práticas e operações que assegurem a sustentabilidade das propriedades florestais, é imprescindível a criação de um instrumento que incentive o investimento nas pequenas e muito pequenas explorações, nomeadamente, com vista à valorização económica das áreas florestais de Pinheiro-bravo (as ações de beneficiação dos povoamentos com o objetivo de produção são um bom exemplo: limpeza dos povoamentos, condução de regeneração natural, etc.); ao aumento da resiliência contra os incêndios florestais (p.e., redução da carga combustível); e à introdução de atividades complementares (p.e., cinegética).

Os resultados do processo de inquirição reforçam este aspeto, quando **92% dos inquiridos respondeu afirmativamente à questão se é necessária uma medida de apoio específica para minifúndio.**

Com efeito, a produção de bens transacionáveis que permitam um rendimento regular pode ser determinante para uma maior ligação dos proprietários às terras florestais, e para uma utilização que explore o potencial dos recursos de forma sustentável, p.e., a partir dos produtos não lenhosos, como resina, mel, cogumelos silvestres, plantas aromáticas, ou a partir do desenvolvimento de atividades como pastoreio, caça e pesca.

Relativamente ao primeiro aspeto, considera-se que a garantia de um rendimento regular terá o resultado esperado em termos de (re)ligação e de atribuição de atenção dos proprietários às suas áreas florestais. Desta forma, julga-se que este apoio ao rendimento serve para estimular o vínculo dos proprietários às respetivas áreas florestais e a preocupação pela sua gestão.

Efetivamente, se se legitimar uma política florestal de continuidade, espera-se um acréscimo significativo da probabilidade de ocorrer um cenário de aumento da área ardida, de abandono das áreas e de declínio de Pinheiro-bravo. Assim, ao contrário de uma política que aparenta pressupor que a floresta de Pinheiro-bravo é homogénea, terá de haver um conjunto de medidas que permita atenuar os obstáculos identificados, sobretudo, no minifúndio e nas áreas comunitárias (baldios) das regiões Norte e Centro.

Para além de todos os aspetos descritos e analisados, e a par dos objetivos e orientações da Comissão Europeia (CE), seria importante refletir sobre uma disponibilidade de dados quantitativos e estatísticos que permitisse a realização de um acompanhamento eficaz à evolução da base produtiva de Pinheiro-bravo, bem como à aplicação dos fundos nacionais e comunitários. Com esta informação será possível medir os resultados e fazer os ajustamentos necessários para garantir uma aplicação eficiente dos apoios.

Este enquadramento vai requerer, todavia, um maior ajustamento das políticas públicas às diferentes necessidades do segmento produtivo de Pinheiro-bravo.

A nova PAC, mais inteligente, modernizada e sustentável, tem como objetivos o aumento da investigação e a incorporação de mais inovação, investindo no desenvolvimento tecnológico e na digitalização com o intuito de estimular a competitividade e a multifuncionalidade dos sistemas florestais, tendo presente os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de aumento do sequestro de carbono, resultantes do uso do solo, da alteração do uso do solo e da floresta.

Em termos da sua arquitetura, apesar da forte orientação para a produção agrícola, a PAC pós 2020 enfrenta os desafios atuais e futuros com a definição de um quadro programático em que é evidente a disposição categórica para os resultados, nomeadamente, em torno da modernização e da sustentabilidade económica, social, ambiental e climática das zonas agrícolas, florestais e rurais; e a determinação no sentido da redução dos encargos administrativos relacionados com a legislação da União Europeia (UE) e que sobrecarregam os beneficiários.

Figura 15. Arquitetura de objetivos da PAC 2021-2027

Apoiar a proteção do ambiente e a luta contra as alterações climáticas e contribuir para a consecução dos objetivos da UE relacionados com o ambiente e o clima

- Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável.
- Promover o desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente de recursos naturais como a água, os solos e o ar.
- Contribuir para a proteção da biodiversidade, melhorar os serviços ligados aos ecossistemas e preservar os habitats e as paisagens.



Promover um setor agrícola inteligente, resiliente e diversificado, de modo a garantir a segurança alimentar

- Apoiar os rendimentos e a resiliência das explorações agrícolas, de modo a reforçar a segurança alimentar.
- Reforçar a orientação para o mercado e aumentar a competitividade, com maior incidência na investigação, na tecnologia e na digitalização.
- Melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor.

Reforçar o tecido socioeconómico das zonas rurais

- Atrair os jovens agricultores e facilitar o desenvolvimento das empresas nas zonas rurais;
- Promover o emprego, o crescimento, a inclusão social e o desenvolvimento local nas zonas rurais, nomeadamente a bioeconomia e a silvicultura sustentável;
- Melhorar a resposta dada pela agricultura às exigências da sociedade em matéria de alimentação e de saúde, incluindo a oferta de produtos alimentares seguros, nutritivos e sustentáveis e o bem-estar dos animais.

No contexto deste Plano de Investimento, destacam-se as referências da proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que define as regras para o apoio aos PE PAC a estabelecer pelos Estados Membros e financiados pelo Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) para as medidas que regulam ou apoiam os mercados agrícolas e as intervenções de pagamento direto aos agricultores; e pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), para as intervenções de desenvolvimento rural, onde se incluem as medidas de apoio ao sector florestal.

O Regulamento refere que os apoios públicos devem basear-se na Estratégia Nacional para as Florestas, a qual, na sua versão atualizada “assume como nova visão a sustentabilidade da gestão florestal, no respeito pelos critérios estabelecidos a nível internacional, e assumidos por Portugal no âmbito do processo Pan Europeu para a gestão sustentável das florestas continentais ...”.

Assim, numa perspetiva de médio-longo prazo, **as prioridades de intervenção devem centrar-se na gestão florestal**, de forma a que o Pinheiro-bravo tenha oportunidade para evidenciar as suas funções económica, ambiental e social.

6.2. PRINCIPAIS NECESSIDADES E LÓGICA DA INTERVENÇÃO

Tal como referido atrás, o sector de Pinheiro-bravo assume uma grande importância em termos económicos e sociais, ao mesmo tempo que proporciona múltiplos benefícios ambientais e que constitui um relevante sumidouro de carbono.

Estes benefícios são o motivo da importância de apoiar os proprietários e produtores de Pinheiro-bravo, de forma a aumentar e consolidar essas funções.

Com o objetivo de atenuar os constrangimentos associados à produção de Pinheiro-bravo em minifúndio e, ao mesmo tempo, aumentar a competitividade das áreas de maior dimensão, os apoios no âmbito do próximo período de programação terão, também, de fazer essa distinção e ajustar-se a essas mesmas diferenças da estrutura da propriedade e do perfil socioeconómico dos proprietários, produtores e empresas florestais, bem como das figuras que gerem áreas florestais agrupadas e das entidades públicas com responsabilidades nesta matéria.

Em face destes elementos, no que particularmente diz respeito **às áreas de micro e minifúndio não se deve desconsiderar o volume de matéria prima que detêm, isto é, o facto de o Pinheiro-bravo estar localizado principalmente num regime de pequenas e fragmentadas explorações, não significa que é inconciliável com a vertente produtiva/económica**, antes pelo contrário. Como referido atrás, ao ser produzido em estações de boa e alta qualidade, o seu potencial produtivo é elevado e, assim, também elevado é o seu potencial contributo para:

- aumentar a disponibilidade de produtos lenhosos que a indústria requer, nomeadamente, tendo presente a proximidade da base industrial de serração às áreas de minifúndio; e
- criar e consolidar uma fileira de produtos não lenhosos baseada em produtos de qualidade.

No que se refere especificamente aos baldios, na modalidade em co-gestão é essencial assegurar um acompanhamento técnico constante por parte do ICNF e uma transferência de conhecimentos e práticas aos compartos que privilegiem a gestão ativa e sustentável do Pinheiro-bravo, tendo por base, não só as suas vertentes económica e ambiental, mas também a vertente social. Na modalidade de gestão direta importa, nomeadamente, qualificar os agentes envolvidos de forma a aumentar a capacidade de gestão e, assim, assegurar os mesmos objetivos.

Tendo presente este enquadramento, refira-se que, à semelhança do atual período de programação, a proposta de Regulamento é relativamente omissa quanto a objetivos de aumento de competitividade e de rentabilidade dos povoamentos florestais, ou seja, de apoio a investimento com orientação de mercado (também o conjunto de indicadores definido não permite medir qualquer resultado relativo a este aspeto). Não obstante, no entendimento dos interlocutores auscultados e dos resultados dos Focus-group, a política nacional para as florestas não deverá desviar-se desses objetivos.

Aliás, a produção de Pinheiro-bravo, ao depender da forma como é encarada pelos titulares das áreas florestais, faz com que seja necessário um esforço acrescido na sensibilização dos mesmos para o potencial produtivo das áreas que detêm e para a capacidade dessas áreas de compensar/remunerar o investimento realizado na gestão.

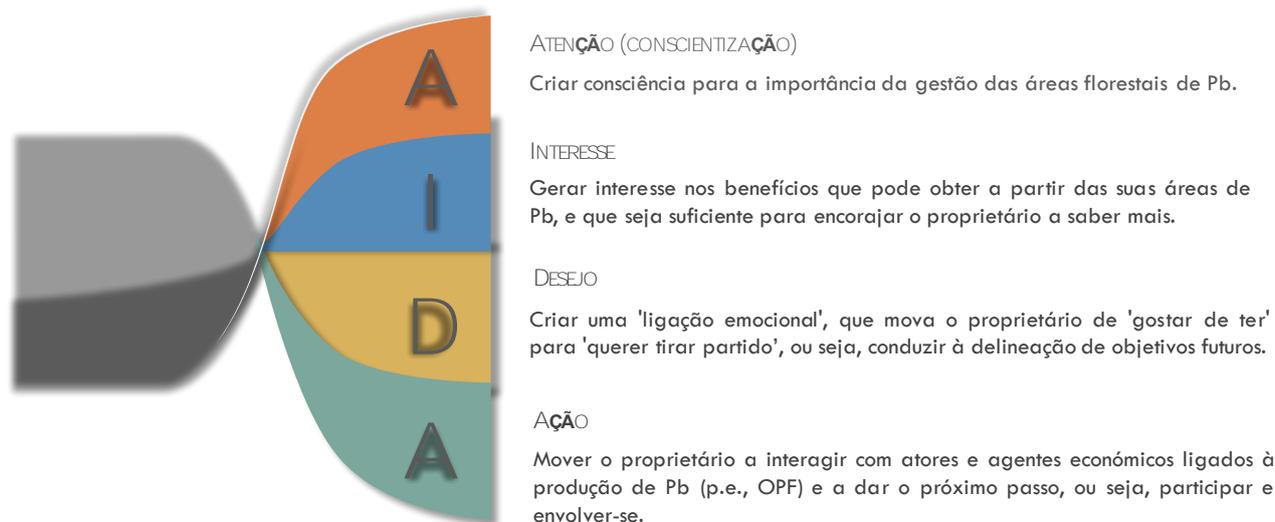
Nesta perspetiva, a par dos apoios ao investimento florestal, sublinhe-se a importância de a comunicação ser objeto de debate. Tendo presente o padrão de atitudes e de comportamentos que define e influencia de forma importante a relação dos proprietários com as suas áreas florestais, e o fator determinante da mudança desse padrão para alinhar e mobilizar os agentes do sector para dar resposta à necessidade de gestão das áreas florestais de Pinheiro-bravo, reconhece-se a necessidade e utilidade de criar uma estratégia adequada de comunicação com o objetivo de proporcionar um maior conhecimento das consequências e dos desafios em causa e estabelecer o interesse e uma mudança duradoura em favor da promoção da gestão ativa das áreas de Pinheiro-bravo.

Com efeito, o resultado da análise das questões destacadas nos pontos anteriores, confirma e reforça a importância da **sensibilização dos proprietários** para a gestão sustentável das áreas florestais e de **ganhar escala para facilitar essa mesma gestão**.

No âmbito da mensagem a transmitir será igualmente importante informar sobre os objetivos específicos ligados ao ambiente e clima; e à integração de tecnologia, inovação e conhecimento, como as vias principais para o desenvolvimento equilibrado das múltiplas funções da floresta de Pinheiro-bravo e para a utilização eficiente dos seus recursos.

A Figura seguinte apresenta um exemplo de boa prática para a formulação de uma estratégia de comunicação focada nos objetivos descritos. O modelo AIDA (acrónimo da expressão inglesa Attention, Interest, Desire, Action), é uma ferramenta de comunicação muito utilizada no marketing e na publicidade, que tem como vantagem a capacidade de se ajustar às circunstâncias tradicionais, culturais e organizacionais dominantes.

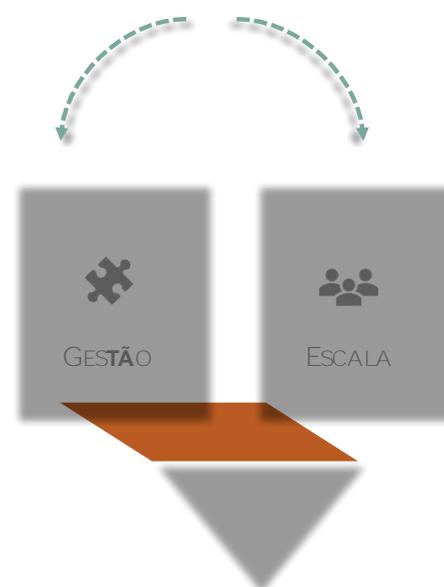
Figura 16. Estratégia de comunicação – fomentar o interesse na produção de Pinheiro-bravo



Este conceito deverá ser amplamente reconhecido pela política florestal nacional e plenamente sustentado pelos apoios previstos a disponibilizar nos próximos períodos de programação, valorizando o seu enquadramento numa abordagem integrada e numa perspetiva de concretização a longo prazo.

No sentido de completar esta análise, refira-se que a proposta de Regulamento que define as regras para o apoio no âmbito dos Planos Estratégicos da PAC refere a importância da coerência com outras políticas da UE, neste caso com a estratégia florestal europeia. Na sequência da avaliação dos progressos da implementação dessa estratégia, as conclusões do Conselho Europeu para o novo quadro estratégico para as florestas¹⁷ salientaram o seguinte:

- a importância de continuar a proporcionar um enquadramento para que os Estados-Membros estabeleçam iniciativas e redes para reforçar a cooperação, facilitando o intercâmbio de experiências e desenvolvendo as melhores práticas de gestão florestal sustentável;
- a necessidade de continuar a disponibilizar financiamento com o objetivo de promover cada vez mais a gestão sustentável e o papel multifuncional das florestas como princípios orientadores, incluindo, quando relevante, a florestação e as soluções baseadas nos ecossistemas, para fazer face às crescentes exigências da sociedade e aos riscos maiores e para fomentar a conservação da biodiversidade e a proteção dos solos e da água;



¹⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/39173/ccs-on-forestry-st08609-en19.pdf>.

- a importância das florestas e do sector florestal para contribuir para o desenvolvimento da bioeconomia, aumentando a competitividade e proporcionando oportunidades de emprego nas zonas rurais;
- a necessidade de continuar a promover a investigação, a inovação e a utilização de tecnologias nas florestas e no sector florestal e de reforçar as competências através da formação profissional.

Neste contexto, este Plano propõe precisamente o investimento de longo prazo com especial consideração pelo estímulo à gestão ativa do Pinhal-bravo, devendo ser implementado um conjunto de intervenções:

- (i) que se enquadre na proposta de Regulamento para o próximo período de programação;
- (ii) que contribua para os objetivos enunciados;
- (iii) que enalteça o desenvolvimento da produção de Pinheiro-bravo enquanto desígnio comum no horizonte do desenvolvimento socioeconómico e ambiental nacional – não esquecendo o carácter interdependente destas três dimensões; e
- (iv) que tenha associada uma dotação financeira ajustada às necessidades de investimento do sector para alcançar os objetivos enunciados.

Em termos da proposta de Regulamento para o novo período de programação, os potenciais contributos dos apoios à floresta enquadram-se no objetivo geral “*Apoiar a proteção do ambiente e a luta contra as alterações climáticas e contribuir para a consecução dos objetivos da União relacionados com o ambiente e o clima*” e nos objetivos específicos de carácter ambiental. No entanto, considera-se que os apoios ao Pinheiro-bravo podem alcançar resultados mais abrangentes (cf. Tabela seguinte).

Tabela 10. Desenvolvimento do Pinheiro-bravo: contributo para os objetivos específicos da PAC

Objetivos específicos da PAC	Nível de contributo
Apoiar os rendimentos e a resiliência das explorações agrícolas viáveis em toda a União, de modo a reforçar a segurança alimentar	
Reforçar a orientação para o mercado e aumentar a competitividade, com maior incidência na investigação, na tecnologia e na digitalização	
Melhorar a posição dos agricultores na cadeia de valor	
Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável	
Promover o desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente de recursos naturais como a água, os solos e o ar	
Contribuir para a proteção da biodiversidade, melhorar os serviços ligados aos ecossistemas e preservar os habitats e as paisagens	
Atrair os jovens agricultores e facilitar o desenvolvimento das empresas nas zonas rurais	
Promover emprego, crescimento, inclusão social e desenvolvimento local nas zonas rurais, nomeadamente a bio economia e a silvicultura sustentável	
Melhorar a resposta dada pela agricultura europeia às exigências da sociedade no domínio alimentar e da saúde	

Legenda

Contributo potencial
muito forte



Contributo potencial
muito fraco

Por fim, salientam-se também duas recomendações relativas aos apoios ao investimento florestal, constantes em um dos relatórios produzidos pelo OTI da Assembleia da República, e que também foram tidas em consideração na formulação das propostas apresentadas neste documento. Assim, e face à experiência do passado e à incidência do fogo, os apoios ao investimento devem:

- garantir a sua durabilidade e viabilidade, nomeadamente sob a forma de um compromisso de média/longa duração que compense positivamente todas as externalidades fornecidas à sociedade;
- orientar-se preferencialmente para as iniciativas de produtores individuais, ZIF e outras formas de associativismo florestal nas áreas que enfrentam maiores desafios em termos de risco de incêndio (uma proposta concreta nesse sentido é a introdução do risco de incêndio como critério relevante no processo de seleção de pedidos de apoio em determinadas intervenções).

Em síntese, as medidas propostas para os próximos dois períodos de programação terão de ajustar-se às principais características estruturais das áreas de Pinheiro-bravo:

- atenuar os constrangimentos associados à produção em minifúndio;
- aumentar a competitividade das áreas de maior dimensão/gestão integrada.

Nesse sentido, foram identificadas e caracterizadas cinco intervenções de apoio ao investimento em Pinheiro-bravo que respondem de forma concreta aos seus desafios e constrangimentos (cf. Ponto 6.3.).

6.3. PROPOSTAS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM 2021-2027

As intervenções propostas destinam-se a garantir o apoio ao desenvolvimento florestal de Pinheiro-bravo de forma transversal, ou seja, a garantir a cobertura desse apoio a todas as tipologias de estrutura fundiária/de potenciais beneficiários. Desta forma, **o Plano de Investimento apresenta uma novidade que recai na definição de intervenções orientadas especificamente para o apoio às pequenas e muito pequenas propriedades florestais.**

Esta opção estratégica foi bastante bem acolhida e vivamente apoiada pelos interlocutores auscultados, tendo sido considerada de enorme relevância para a produção de Pinheiro-bravo. Ao mesmo tempo, vai requerer um empenho adicional à Autoridade de Programação, nomeadamente, porque para a sua conceção vai ser necessário assimilar as características muito específicas da estrutura fundiária e dos potenciais beneficiários, bem como dos objetivos dos mesmos em relação às suas propriedades. Assim, foram definidas duas tipologias de intervenções:

↳ INTERVENÇÕES ESPECÍFICAS PARA A PRODUÇÃO DE PINHEIRO-BRAVO EM ÁREAS DE MICRO E MINIFÚNDIO¹⁸

Tal como descrito anteriormente, o grande desafio que se coloca à floresta de Pinheiro-bravo é o aumento da gestão ativa, pelo que o objetivo principal destas intervenções é precisamente a diminuição do abandono a par do aumento e da melhoria da gestão florestal. Com o aumento da gestão florestal espera-se diminuir o risco de incêndio e a ocorrência, propagação e intensidade dos incêndios florestais; diminuir a ocorrência de pragas e doenças e melhorar a sua monitorização e controlo; e prevenir, mitigar ou controlar a presença de espécies invasoras.

Com o aumento da gestão ativa, espera-se, ainda, a médio-longo prazo, aumentar as áreas e a rentabilidade do Pinheiro-bravo.

De acordo com a informação recolhida através das entrevistas e dos focus group realizados, a principal via para alcançar os resultados descritos é assegurar que a política de incentivos envolva a participação dos destinatários (neste caso, na forma individual) que, historicamente, têm estado mais afastados deste tipo de dinâmicas. Esses destinatários são os proprietários de áreas florestais de pequena e muito pequena dimensão, situadas em grande parte dos casos em zonas de risco elevado de incêndios florestais, e que se encontram em situação de abandono ou em via de ser abandonadas.

As intervenções propostas excluem questões transversais como os apoios à Investigação Aplicada, Disseminação, Aconselhamento, Formação ou Capacitação. Esta omissão relevante justifica-se pelo facto de este Estudo focar propostas específicas para o Pinheiro-bravo e **não deve ser interpretada como uma falta de reconhecimento da importância vital que essas intervenções têm**. Da mesma forma, acreditamos plenamente na **necessidade de diversificar a paisagem e o enfoque deste Estudo no Pinheiro-bravo não significa, de todo, a ausência de reconhecimento de que precisamos de uma floresta diferente**.

↳ INTERVENÇÕES ESPECÍFICAS PARA A PRODUÇÃO DE PINHEIRO-BRAVO EM ÁREAS FLORESTAIS COM ESCALA¹⁹

Estas intervenções têm como objetivos fomentar a gestão profissionalizada das áreas com titulares individuais e em áreas agrupadas. Em suma, ao criar as condições para a maior estruturação/organização das áreas florestais de Pinheiro-bravo, espera-se promover a eficiência global na utilização dos recursos naturais, humanos, financeiros e tecnológicos.

Às intervenções propostas no âmbito deste Plano de Investimento (cf. Tabela seguinte) foi reconhecida relevância e pertinência tendo em conta os objetivos da PAC, e validada a articulação e

¹⁸ Não havendo escalas de dimensão formalizadas para o sector florestal, consideram-se explorações florestais de microfúndio até 2ha, e de minifúndio as explorações que têm uma dimensão até 10ha, tendo presente que as explorações são, na maioria dos casos, fragmentadas e dispersas.

¹⁹ À semelhança do ponto anterior, não há uma dimensão formal associada às unidades produtivas com escala, pelo que se definiu as áreas de média dimensão de 10 a 50 ha e as áreas com mais de 50 ha de grande dimensão.

complementaridade entre tipologias de investimento. Com este conjunto de intervenções espera-se estimular efetivamente as respostas aos desafios identificados e que se perspetivam.

Tabela 11. Síntese das Intervenções propostas no âmbito do Plano de Investimento para o Pinheiro-bravo (2021-2027)

Intervenção	Destinatários Principais	Objetivos Principais
Reforço e remuneração dos serviços ambientais prestados pelo Pinheiro-bravo	Proprietários florestais em micro e minifúndio (ainda não agrupados)	Apoiar a manutenção de sistemas tradicionais de floresta de Pinheiro-bravo em micro e minifúndio.
Florestas Tradicionais de Pinheiro-bravo		Manutenção da atividade florestal em zonas que apresentem condições naturais desfavoráveis.
Pequenos Investimentos nas Explorações Florestais de Pinheiro-bravo		Viabilizar e favorecer a função produção nas zonas de micro e minifúndio.
Gestão Sustentável e Ativa das Áreas Florestais de Pinheiro-bravo	Pessoas singulares ou coletivas de natureza pública e privada e baldios	Fomentar a gestão das áreas florestais, apoiar o desenvolvimento de atividades e de iniciativas de adaptação às alterações climáticas e mitigação dos seus efeitos, promoção dos serviços de ecossistema (ar, água, solo e biodiversidade) e melhoria da provisão de bens públicos pelas florestas.
Paisagens Florestais Resilientes	Proprietários florestais em micro e minifúndio já agrupados (ZIF, EGF, UGF) Baldios	Fomentar diferentes tipologias de investimento de forma integrada através da celebração de Contratos-programa com vista à execução de iniciativas nos domínios globais da silvicultura e da recuperação de áreas ardidas.

Note-se que as intervenções foram desenhadas tendo por princípio o enquadramento na proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que define as regras para o apoio aos Planos Estratégicos a estabelecer pelos Estados-Membros no âmbito da Política Agrícola Comum e financiados pelo FEAGA e pelo FEADER, e que revoga os Regulamento (UE) n.º 1305/2013 e n.º 1307/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Note-se, ainda, que os indicadores foram definidos com base no Anexo I dessa proposta e em conformidade com o seu Artigo 7º, que refere que o cumprimento dos objetivos definidos é avaliado com base num conjunto de indicadores comuns.

Tabela 12 Hierarquia de objetivos e indicadores do Programa

Hierarquia de objetivos	Hierarquia de indicadores
<p style="text-align: center;">Geral</p> <p>Diz respeito aos efeitos gerais de uma Intervenção / Programa / Estratégia, que se expressam sobre os destinatários diretos e indiretos ou sobre um dado contexto territorial e/ou socioeconómico (p.e., aumento da capacidade de combate às alterações climáticas).</p>	<p style="text-align: center;">Impacto</p> <p>Traduzem as consequências do Programa, para além da sua interação direta e imediata com os beneficiários.</p> <p>Mede o efeito estruturante e duradouro sobre determinado contexto (exemplo: redução das emissões de carbono geradas pelos incêndios florestais).</p>
<p style="text-align: center;">Específico</p> <p>Diz respeito aos efeitos diretos de determinada intervenção sobre os seus beneficiários (destinatários-alvo) (por exemplo, aumento do armazenamento de carbono)</p>	<p style="text-align: center;">Resultado</p> <p>Traduzem o efeito direto e imediato de uma intervenção sobre os seus beneficiários, podendo ter um carácter quantitativo ou qualitativo.</p> <p>Medem o contributo dos resultados das operações / projetos de investimento apoiados para os objetivos específicos, ou seja, medem os progressos do Programa tendo em conta os objetivos/metapas definidas. Dependendo da sua complexidade, podem ser devolvidos diretamente pelo sistema de monitorização ou têm de ser calculados pela equipa de avaliação (exemplo: % de terras florestais sob compromisso de melhorar o armazenamento de carbono).</p>
<p style="text-align: center;">Objetivo operacional</p> <p>Diz respeito às realizações concretas de determinada intervenção (p.e., produtos e serviços produzidos).</p>	<p style="text-align: center;">Realização</p> <p>Traduzem a execução física e financeira das intervenções, ou seja, das operações / projetos de investimento apoiados e compõem o sistema de monitorização do Programa. Medem o output gerado diretamente pelas intervenções e são expressos em unidades físicas (exemplos: n.º de beneficiários apoiados, n.º de hectares apoiados).</p>

Uma última nota relativa aos mecanismos de execução das intervenções apresentadas. **Um dos principais elementos da Proposta de Regulamento é a racionalização dos processos administrativos.** Neste contexto, **a redução da carga burocrática / administrativa e a simplificação dos procedimentos deverão ser objetivos transversais a todas as intervenções.**

6.3.1. REFORÇO E REMUNERAÇÃO DOS SERVIÇOS AMBIENTAIS PRESTADOS PELO PINHEIRO-BRAVO

Podem ser concedidos pagamentos para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão, nas condições definidas no Artigo 65.º - Reforço e remuneração dos serviços ambientais prestados pelo Pinheiro-bravo e conforme o que vier a ser especificado no PE PAC, o qual deve incluir compromissos nesta matéria. Os apoios ao abrigo desta intervenção podem ser concedidos:

- em todo o território, de acordo com as necessidades nacionais, regionais ou locais específicas;
- aos beneficiários que assumam, de forma voluntária, compromissos de gestão considerados benéficos para a concretização dos objetivos específicos da PAC;
- a compromissos que vão além dos requisitos mínimos ou legais de gestão aplicáveis.

Os pagamentos devem corresponder à perda de rendimentos resultantes dos compromissos assumidos. Em casos devidamente justificados, o apoio pode ser concedido sob a forma de um montante fixo ou de um pagamento único por unidade. Os pagamentos são concedidos anualmente.

Podem ser promovidos e apoiados os regimes coletivos e os regimes de pagamentos baseados nos resultados, para incentivar os beneficiários a apresentar uma melhoria significativa da qualidade do ambiente (se possível em maior escala e de forma mensurável).

Os compromissos são assumidos por um período de cinco a sete anos. Contudo, se necessário, com o objetivo de obter ou manter determinados benefícios conseguidos no domínio do ambiente, pode ser fixado um prazo mais alargado, prevendo nomeadamente a sua prorrogação anual após o termo do período inicial.

O apoio concedido aos compromissos relativos a serviços silvo ambientais e climáticos, deve assegurar um pagamento por hectare.

Deve ser, ainda, garantido que as pessoas que realizam operações ao abrigo desta intervenção dispõem dos conhecimentos e das informações necessárias para o efeito.

Tipo de intervenção	Artigo 65.º - Compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão Objetivo específico da CAP - Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável
Âmbito territorial	Sub Regiões Homogéneas dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal onde o Pinheiro-bravo é espécie a privilegiar.
Implementação e gestão	Autoridade de Gestão do PE PAC
Racional	Tendo em conta que a proposta de Regulamento refere que os Estados-Membros podem conceder apoios de acordo com as suas necessidades específicas nacionais, regionais ou locais ao abrigo do n.º 3 do Artigo 65º; e considerando que: <ul style="list-style-type: none"> ➢ mais de 90% da área de Pb se encontra em áreas privadas; ➢ os cenários futuros de alterações climáticas sugerem condições mais favoráveis à ocorrência de incêndios florestais e ao aumento da sua intensidade;

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ os incêndios florestais facilitam o surgimento de fatores de stress como as pragas e doenças e as espécies invasoras lenhosas (que, por sua vez, também são acentuados pelas alterações climáticas); ➤ o sequestro de carbono ocorre sobretudo por via da biomassa em pé; ➤ o sequestro de carbono pode desacelerar as alterações climáticas; ➤ a floresta de Pb tem múltiplos benefícios. <p>Torna-se evidente a necessidade de garantir uma gestão florestal ativa no sentido de promover os serviços de ecossistema (sequestro de carbono, água, solo e biodiversidade); e melhorar a provisão de bens públicos numa perspetiva de adaptação às alterações climáticas e de mitigação dos seus efeitos.</p> <p>A intervenção visa, assim, recompensar os proprietários e produtores florestais que integram práticas silvícolas orientadas para a função ambiental e que visam o aumento do sequestro e armazenamento de carbono, a preservação e aumento da biodiversidade e a proteção dos solos e da água.</p> <p>Desta forma procura-se garantir uma floresta sustentável e multifuncional, com maiores contributos para os objetivos da UE relacionados com o ambiente e o clima, designadamente os seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ favorecer a adaptação às alterações climáticas e atenuar os seus efeitos; ➤ promover o desenvolvimento sustentável e a gestão eficiente dos recursos naturais água, solo e ar; ➤ preservar os habitats e as paisagens.
Objetivos operacionais	<p>Introdução de práticas silvícolas que assegurem uma gestão ativa e sustentável das áreas florestais de Pinheiro-bravo:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar a frequência das práticas de gestão de carga combustível dos povoamentos de Pinheiro-bravo. ▪ Aumentar a capacidade de sequestro de carbono dos povoamentos de Pinheiro-bravo. ▪ Fomentar a implementação de medidas de adaptação às alterações climáticas nas áreas de Pinheiro-bravo. ▪ Promover a adoção de práticas silvícolas que protejam o solo e a água e que preservem a biodiversidade.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valorizar a função ambiental das áreas florestais de Pinheiro-bravo. ▪ Aumentar a capacidade de mitigação dos efeitos das alterações climáticas (p.e., diminuição das emissões decorrentes de incêndios florestais). ▪ Preservar a paisagem característica do património florestal do território continental português (associada histórica e culturalmente ao pinhal-bravo). ▪ Manter a atividade florestal nas zonas desfavorecidas (diminuir o risco de abandono). ▪ Promover o estado de conservação favorável de povoamentos florestais de Pinheiro-bravo, garantindo a sua função ambiental.
Modalidade de apoio	<p>Os pagamentos são efetuados aos proprietários e produtores florestais que assumam, de forma voluntária, compromissos de gestão considerados benéficos para a concretização dos objetivos operacionais e específicos.</p> <p>O apoio será atribuído sob a forma de um montante fixo concedido anualmente.</p> <p>Os compromissos são assumidos por um período de sete anos. Não obstante, a gestão do PE PAC pode fixar um prazo mais alargado, desde que devidamente justificado.</p>
Nível de apoio	<p>Apoios anuais degressivos em função do escalão de superfície florestal elegível:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 140€/hectare/ano para áreas entre 0,5 e 2 ha; ➤ 120€/hectare/ano para áreas entre 2 e 5 ha.
Despesas Elegíveis	n.a.
Condições de Acesso	Área mínima de superfície florestal com Pinheiro-bravo de 0,5 hectares (podendo resultar do somatório de parcelas) e máxima de 5 hectares.
Compromissos	Esta Intervenção tem associados os seguintes compromissos:

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantir o bom estado vegetativo e sanitário das árvores / do povoamento durante o período de compromisso, nomeadamente através de cortes sanitários em árvores sintomáticas. ➤ Controlar a vegetação lenhosa espontânea dominada por arbustos com mais de 50 cm, para que não ocupe mais de 25 % da superfície sob compromisso. ➤ Realizar as mobilizações do solo com gradagem segundo as curvas de nível para reduzir os riscos de erosão e aumentar a taxa de infiltração hídrica.
Crítérios de seleção	<p>Deverão ser tidos em consideração os seguintes critérios de seleção:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Regiões</u>: sub-regiões homogéneas dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal de Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Centro Litoral; Centro Interior, e LVT onde o Pinheiro-bravo é espécie a privilegiar. • <u>Áreas</u>: entre 0,5 e 2 ha.
Indicador de impacto	I.11 Melhorar a fixação do carbono : Aumentar os níveis de carbono orgânico nos solos
Indicadores de resultado	R.14 Armazenamento de carbono nos solos e biomassa : Percentagem de terras florestais sob compromisso de reduzir as emissões, manter e/ou melhorar o armazenamento de carbono.
Indicadores de realização	O.14 Número de hectares (florestais) abrangidos por compromissos ambientais/climáticos que vão além dos requisitos obrigatórios.
Beneficiários elegíveis	Pessoas singulares ou coletivas, de natureza pública ou privada, detentoras de espaços florestais.

6.3.2. FLORESTAS TRADICIONAIS DE PINHEIRO-BRAVO

No âmbito do Artigo 67.º Zonas com desvantagens específicas resultantes de determinados requisitos obrigatórios da Proposta de Regulamento, podem ser concedidos pagamentos a zonas com desvantagens específicas decorrentes dos requisitos impostos pelas Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE ou pela Diretiva 2000/60/CE nas condições estabelecidas por esse artigo e conforme especificado no PE PAC. Estes pagamentos podem ser concedidos a detentores de áreas florestais nas zonas com desvantagens seguintes:

- zonas florestais da RN2000 designadas nos termos das Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE;
- outras zonas de proteção da natureza delimitadas com restrições ambientais no domínio silvícola, que contribuam para a gestão dos elementos paisagísticos de especial importância para a fauna e a flora selvagens (todos os que, pela sua estrutura linear e contínua ou pelo seu papel de espaço de ligação (p.e., matas), são essenciais à migração, à distribuição geográfica e ao intercâmbio genético de espécies selvagens).

Estes apoios devem ser concedidos apenas para compensar os beneficiários pela totalidade ou por uma parte dos custos adicionais e pela perda de rendimentos resultante de desvantagens locais específicas nas zonas em causa. Estes custos adicionais e a perda de rendimentos devem ser calculados tendo em conta:

- As condicionantes resultantes das Diretivas 92/43/CEE e 2009/147/CE, em relação às desvantagens decorrentes de requisitos que vão para além das normas aplicáveis;

- As condicionantes resultantes da Diretiva 2000/60/CE, em relação às desvantagens decorrentes de requisitos que vão para além dos requisitos legais de gestão aplicáveis.

Os pagamentos são concedidos anualmente, por hectare de superfície florestal elegível.

Tipo de intervenção	<p>Artigo 67.º - Zonas com desvantagens específicas resultantes de determinados requisitos obrigatórios</p> <p>Objetivo específico da CAP - Promover um desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente dos recursos naturais, como a água, o solo e o ar</p>
Âmbito territorial	<p>Aplicável nas zonas desfavorecidas que abrangem zonas de montanha e as restantes zonas desfavorecidas, compreendendo as zonas que não as de montanha, sujeitas a condicionantes naturais significativas e as zonas afetadas por condicionantes específicas.</p>
Implementação e gestão	<p>Autoridade de Gestão do PE PAC</p>
Racional	<p>A pequena dimensão da propriedade florestal, bem como a sua dispersão dificultam a aplicação de práticas mínimas de gestão. Em consequência, assiste-se à deterioração das áreas florestais de Pinheiro-bravo, ao aumento da frequência e intensidade de incêndios florestais e, assim, à redução do rendimento (potencial) proveniente dessas áreas.</p> <p>Tendo presente as reduzidas dimensões associadas à generalidade das propriedades florestais, particularmente nas regiões Norte e Centro do território continental, considera-se que a concessão de um apoio anual restabelecerá o vínculo dos proprietários às suas áreas florestais de Pinheiro-bravo e estimulará a adopção de práticas de gestão nessas mesmas áreas.</p> <p>A frequência e a gravidade dos incêndios e o surgimento de pragas e doenças são agravadas pelo abandono progressivo das áreas florestais de micro e minifúndio, particularmente as áreas localizadas em zonas que apresentam condições naturais desfavoráveis (p.e., declive, altitude, solos), pelo que se deve concentrar esforços para dar resposta a estes aspetos fundamentais (abandono vs. gestão das áreas florestais).</p> <p>Neste contexto, esta intervenção visa promover o desenvolvimento de sistemas tradicionais de floresta de Pinheiro-bravo por via da compensação dos proprietários florestais pelos custos adicionais (p.e., em comparação com os sistemas agroflorestais) decorrentes da adoção de práticas silvícolas que visem assegurar a sua gestão ambientalmente sustentável, com destaque para o contributo para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos.</p> <p>Ao mesmo tempo, esta intervenção, por via de um rendimento regular, tem o intuito de estimular o vínculo dos proprietários às respetivas propriedades florestais e à preocupação pela sua gestão e, assim, estimular a aproximação, colaboração e envolvimento dos vários atores e stakeholders ligados à produção.</p> <p>Numa perspetiva de médio-longo prazo, para além do aumento da gestão florestal sustentável, espera-se que esta intervenção contribua para evidenciar e consolidar as funções económica, ambiental e social das áreas de Pinheiro-bravo.</p>
Objetivos operacionais (realizações)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estimular a gestão florestal (gerir a carga combustível, monitorizar e controlar as pragas e doenças). ▪ Compensar os proprietários florestais pelos custos adicionais e perda de rendimentos resultantes da aplicação de práticas de gestão florestal nas áreas florestais localizadas em zonas desfavorecidas. ▪ Fomentar a implementação de medidas de adaptação às alterações climáticas nas áreas de Pinheiro-bravo. ▪ Reconhecer a prestação de serviços do ecossistema (solo, água e alterações climáticas) por parte do Pinheiro-bravo.

Objetivos específicos (resultados)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar o valor económico dos povoamentos florestais (decorrente, p.e., da diminuição de riscos). ▪ Manter a atividade florestal nas zonas desfavorecidas (diminuir o risco de abandono). ▪ Manter o tecido social nas zonas desfavorecidas (combate à desertificação). ▪ Contribuir para a manutenção da paisagem / de Pinhal-bravo tradicional. ▪ Aumentar a capacidade de mitigação dos efeitos das alterações climáticas (p.e., diminuição das emissões decorrentes de incêndios florestais).
Modalidade de apoio	<p>O apoio será atribuído sob a forma de um montante fixo concedido anualmente.</p> <p>Os compromissos são assumidos por um período de sete anos. Não obstante, a gestão do PE PAC pode fixar um prazo mais alargado, desde que devidamente justificado.</p> <p>O apoio anual é atribuído por hectare de superfície florestal elegível durante o período de compromisso, sendo o nível de apoio modulado por escalões de área.</p>
Nível de apoio	<p>Apoios anuais degressivos em função do escalão de superfície florestal elegível:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 140€/hectare/ano para áreas entre 0,5 e 2 ha. ▪ 120€/hectare/ano para áreas entre 2 e 5 ha.
Condições de Acesso	<p>Área mínima de superfície florestal com Pinheiro-bravo de 0,5 hectares (podendo resultar do somatório de parcelas) e máxima de 5 hectares.</p>
Compromissos	<p>Esta Intervenção tem associados os seguintes compromissos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Manter o povoamento durante o período de compromisso, garantindo o bom estado vegetativo e sanitário das árvores, nomeadamente através de cortes sanitários em árvores sintomáticas. ▪ Controlar a vegetação lenhosa espontânea dominada por arbustos com mais de 50 cm, para que não ocupe mais de 25 % da superfície sob compromisso.
CrITÉRIOS de seleção	<p>Deverão ser tidos em consideração, nomeadamente, os seguintes princípios na definição dos critérios de seleção:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Regiões</u>: sub-regiões homogéneas dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal de Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Centro Litoral; Centro Interior, e LVT onde o Pinheiro-bravo é espécie a privilegiar. ▪ <u>Áreas</u>: áreas entre 0,5 e 2 ha. ▪ incluídas na Rede Natura 2000 ou na Rede Nacional de Áreas Protegidas.
Indicador de impacto (adicional)	Reduzir as emissões de carbono geradas pelos incêndios florestais
Indicadores de resultado (adicional)	Percentagem de terras florestais sob compromisso de reduzir as emissões de carbono
Indicadores de realização	<p>O.11 Número de hectares que recebem complementos para zonas com condicionantes naturais</p> <p>O.12 Número de hectares que recebem apoio no âmbito da rede Natura 2000 ou da Diretiva-Quadro «Água»</p>
Beneficiários elegíveis	Pessoas singulares ou coletivas de natureza privada.

6.3.3. PEQUENOS INVESTIMENTOS NAS EXPLORAÇÕES FLORESTAIS DE PINHEIRO-BRAVO

O Artigo 68º da Proposta de Regulamento prevê apoios ao investimento desde que enquadrados nas condições aí estabelecidas e de acordo com o especificado no PE PAC, onde deve constar a lista de despesas inelegíveis em consonância com os princípios de uma gestão sustentável da floresta, conforme previsto nas orientações pan-europeias para a florestação e a reflorestação (p.e., investimentos em florestação que não sejam coerentes com os objetivos em matéria climática e ambiental).

Os apoios ao abrigo desta intervenção podem ser concedidos no caso de investimentos corpóreos e/ou incorpóreos que contribuam para a realização dos objetivos específicos da PAC, e devem respeitar os aspetos seguintes:

- basear-se num plano de gestão florestal ou instrumento equivalente;
- limite da taxa máxima de apoio em 75 % dos custos elegíveis, sendo que pode ser superior no caso de florestação e investimentos não produtivos ligados aos objetivos específicos relacionados com o ambiente e o clima;
- contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável;
- promover o desenvolvimento sustentável e uma gestão eficiente dos recursos naturais como a água, os solos e o ar;
- contribuir para a proteção da biodiversidade, melhorar os serviços ligados aos ecossistemas e preservar os habitats e as paisagens;
- restabelecer o potencial silvícola, na sequência de catástrofes naturais ou de acontecimentos catastróficos, e medidas de prevenção adequadas.

Tipo de intervenção	Artigo 68.º - Investimentos Objetivo específico da CAP - Melhorar a orientação do mercado e aumentar a competitividade, incluindo uma maior concentração na investigação, tecnologia e digitalização
Âmbito territorial	Território Continental
Implementação e gestão	Estratégias de Desenvolvimento Local dos Grupos de Ação Local. Nos territórios não cobertos por Estratégias de Desenvolvimento Local, deverá ser assegurada a existência de uma intervenção no PE PAC, a implementar e gerir pela respetiva Autoridade de Gestão.
Racional	A gestão florestal no continente português é um desafio, especialmente nas áreas de micro e minifúndio, e sobretudo pelo binómio baixo rendimento proveniente da atividade florestal e os custos associados à manutenção dos povoamentos, decorrente, nomeadamente, do contexto socioeconómico dos proprietários florestais e da sua resistência ao agrupamento das propriedades florestais.

	<p>A estes fatores acresce um território com elevada suscetibilidade à desertificação; e o risco associado à atividade florestal, decorrente dos incêndios florestais e das pragas e doenças, com a agravante das alterações climáticas.</p> <p>Neste contexto, é imprescindível promover o aumento e a melhoria das práticas de gestão florestal.</p> <p>A base produtiva de Pinheiro-bravo assenta em explorações florestais de reduzida dimensão física, em particular nas Regiões Norte e Centro (Interior). Os detentores destas áreas têm lógicas de gestão que implicam a pluriatividade / plurirrendimento.</p> <p>Não obstante, as áreas de Pinheiro-bravo com estas características assumem uma grande relevância em termos económicos e sociais, pelo que é essencial o reforço da sua capacidade produtiva e a valorização da sua produção, no sentido de aumentar e consolidar a sua importância na cadeia de valor na fileira de Pinheiro-bravo</p> <p>Assim, assume especial relevância o objetivo de viabilizar e favorecer a função produção de Pinheiro-bravo nas zonas de micro e minifúndio e, em paralelo, de estimular a (re)estruturação da propriedade florestal e as funções de ecossistema, particularmente, numa ótica de atenuação dos efeitos das alterações climáticas e de gestão eficiente de recursos naturais.</p> <p>Esta intervenção privilegia um conceito de investimento integrado ao considerar elegível investimentos produtivos e não produtivos, e ao permitir o acesso a produtores agrícolas que detenham áreas florestais. Desta forma, espera-se estimular uma gestão multifuncional associada às áreas de Pinheiro-bravo.</p> <p>Neste âmbito, esta intervenção poderá ser entendida como uma medida específica para a componente florestal, permitindo o acesso a produtores agrícolas; ou incluída como elegibilidade florestal na intervenção destinada ao apoio aos pequenos investimentos nas explorações agrícolas.</p>
<p>Objetivos operacionais (realização)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar a área florestal de Pinheiro-bravo. ▪ Diversificar os produtos das explorações florestais de Pinheiro-bravo. ▪ Reforçar a capacidade produtiva das pequenas explorações florestais de Pinheiro-bravo. ▪ Fomentar a modernização das explorações florestais de Pinheiro-bravo. ▪ Assegurar a recuperação de povoamentos de Pinheiro-bravo em subprodução. ▪ Promover os processos de regeneração natural ou adensamentos. ▪ Fomentar a implementação de medidas de adaptação às alterações climáticas nas áreas de Pinheiro-bravo.
<p>Objetivos específicos (resultados)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar a disponibilidade de matéria-prima com qualidade para a indústria de base florestal. ▪ Aumentar a oferta de produtos florestais complementares à madeira (p.e., resina). ▪ Aumentar a oferta de produtos não florestais ou silvestres (p.e., mel, cogumelos, plantas aromáticas e medicinais). ▪ Aumentar a produtividade dos povoamentos de Pinheiro-bravo. ▪ Aumentar o rendimento proveniente das áreas de Pinheiro-bravo. ▪ Aumento da resiliência das áreas de Pinheiro-bravo aos fatores abióticos e bióticos. ▪ Aumentar a capacidade de mitigação dos efeitos das alterações climáticas (p.e., diminuição das emissões decorrentes de incêndios florestais). ▪ Aumentar o valor económico dos povoamentos florestais (decorrente, p.e., da diminuição de riscos).
<p>Modalidade de apoio</p>	<p>A atribuição dos apoios assume duas formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsídios não reembolsáveis para investimentos produtivos. ▪ Regime forfetário no caso de florestação e de investimentos não produtivos ligados aos objetivos específicos relacionados com o ambiente e o clima. Neste caso, as despesas elegíveis são declaradas numa base fixa, dentro dos limites a estabelecer por despacho, sendo dispensada a apresentação pelo beneficiário de comprovativos de pagamento ou documentos contabilísticos de valor probatório equivalente.

	<p>A taxa máxima de apoio é de 75% das despesas elegíveis, exceto no caso de florestação e de investimentos não produtivos, em que taxa máxima de apoio é de 90% das despesas elegíveis.</p> <p>As despesas seguintes assumem a forma de custos unitários*: plantações, aproveitamento de regeneração natural, desramações, reduções de densidade, controlo de invasoras lenhosas, fogo controlado e ações associadas de beneficiação dos povoamentos florestais, elaboração da candidatura.</p> <p>* Devidamente ajustados aos preços de mercado, pelo que deverão ser atualizados e poderão variar entre Territórios de Intervenção dos Grupos de Ação Local.</p>
Nível de apoio	<p>Os apoios são concedidos para um montante de investimento elegível até 20.000 € por projeto.</p>
Despesas elegíveis	<p>São elegíveis as despesas associadas a investimentos produtivos e não produtivos de pequena dimensão necessários ao desenvolvimento da atividade florestal, excluindo equipamentos em segunda mão e equipamentos de substituição (note-se que a lista seguinte não é exaustiva).</p> <p><u>Investimentos produtivos</u> orientados para o aumento e melhoria da função produção das áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Condução dos povoamentos de Pinheiro-bravo: aquisição de pequenas máquinas e equipamentos de apoio à gestão e exploração de recursos florestais; diversificação da produção (sementes ou produtos silvestres associados à atividade silvícola); estudos prévios associados à execução do projeto do investimento; mão-de-obra, aquisição de tecnologias ou aluguer de equipamento e respetiva consultoria. <p><u>Florestação e Investimentos não produtivos</u> orientados para o aumento da área de Pinheiro-bravo e para reforçar a função ambiental das áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas (objetivos específicos relacionados com o ambiente e o clima).</p> <p>Instalação de povoamentos florestais de Pinheiro-bravo: custos com materiais florestais de propagação, preparação do solo, rega (nos 3 primeiros anos, e apenas se se provar necessário), plantação, sementeira, mão-de-obra, fertilização, micorrização, protetores individuais de plantas ou redes de proteção, vedações e retanchas; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementação de 'práticas ambiente e clima': custos com medidas específicas para adaptar às alterações climáticas e atenuar os seus efeitos, bem como para a energia sustentável, para a proteção da biodiversidade, preservação dos habitats e das paisagens, e para gerir de forma eficiente os recursos naturais como a água, os solos e o ar; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos. ▪ Prevenção e tratamento de agentes bióticos: custos com monitorização de pragas e doenças; prospeção, amostragem e erradicação, análises laboratoriais para identificação de agentes patogénicos; aquisição, instalação e monitorização de armadilhas; tratamentos fitossanitários; silvicultura preventiva e químicos; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos. ▪ Controlo de espécies invasoras lenhosas: custos com intervenções de controlo e/ou supressão de infestantes, usando combinações de métodos de controlo físico, químico e/ou biológico. ▪ Prevenção de agentes abióticos: custos com operações de silvicultura preventiva (p.e., alteração da composição do coberto florestal); controlo de vegetação espontânea; instalação e manutenção de infraestruturas de defesa da floresta contra incêndios (construção e manutenção de caminhos florestais, aceiros periféricos, desde que não ultrapasse 40% do total do investimento elegível); fogo controlado; desramações e redução de densidades; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos. ▪ Regeneração natural após incêndio e recuperação do potencial de povoamentos em manifesta subprodução: custos com operações de silvicultura preventiva e abate e gestão no local de árvores sem recuperação e respetiva re-arborização com plantas

	<p>bem adaptadas às estações; desramações; correção de densidades (adensamentos e redução de densidades excessivas); tratamentos fitossanitários; controlo de espécies invasoras lenhosas; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gestão das áreas florestais: Plano de Gestão Florestal ou equivalente, desde que associados a investimento. Elaboração e acompanhamento de candidatura.
Condições de Acesso	<p>Área máxima de superfície florestal com Pinheiro-bravo de 10 hectares.</p> <p>Identificação das áreas alvo de intervenção no sistema de identificação do parcelário da operação.</p>
Critérios de seleção	<p>A definir no âmbito da Estratégia de Desenvolvimento Local, tendo em consideração o diagnóstico realizado e as necessidades identificadas.</p>
Indicador de impacto (adicional)	<p>Aumentar a produtividade das explorações florestais: Produtividade total dos fatores</p>
Indicador de resultado (adicional)	<p>Visar as explorações florestais de fileira em dificuldade: Percentagem de proprietários/produtores florestais de pinhal-bravo que beneficiam de apoio associado para fins de melhoria da competitividade, sustentabilidade ou qualidade no âmbito total do programa</p>
Indicadores de realização	<p>O.18 Número de investimentos produtivos que beneficiam de apoio</p> <p>O.20 Número de investimentos não produtivos que beneficiam de apoio</p>
Beneficiários elegíveis	<p>Pessoas singulares ou coletivas de natureza privada detentoras de espaços florestais com Pinheiro-bravo que não ultrapassem 10 hectares de superfície elegível.</p>



Paisagem Tradicional de Pinheiro-bravo (Foto: Nuno Calado).

6.3.4. GESTÃO SUSTENTÁVEL E ATIVA DAS ÁREAS FLORESTAIS DE PINHEIRO-BRAVO

Tipo de intervenção	<p>Artigo 68.º - Investimentos</p> <p>Objetivo específico da CAP - Melhorar a orientação do mercado e aumentar a competitividade, incluindo uma maior concentração na investigação, tecnologia e digitalização</p>
Âmbito territorial	<p>Território Continental</p> <p>Prioridade para áreas com risco estrutural de incêndio elevado e muito elevado</p>
Implementação e gestão	<p>Autoridade de Gestão do PE PAC – gestão desconcentrada nas DRAP</p>
Racional	<p>A produção de Pinheiro-bravo assume uma grande importância em termos económicos e sociais ao mesmo tempo que proporciona múltiplos benefícios ambientais e que constitui uma fonte relevante de sequestro de carbono.</p> <p>Estes benefícios são o motivo da importância de apoiar os produtores de Pinheiro-bravo, de forma a aumentar e consolidar essas funções.</p> <p>Com o objetivo de atenuar os constrangimentos associados à produção de Pinheiro-bravo e, concomitantemente, aumentar a competitividade das áreas com maior escala, esta intervenção disponibiliza apoios que visam aumentar o valor económico e a competitividade dos produtos florestais lenhosos e não lenhosos, e assegurar o equilíbrio entre a função produção e as funções ambiental e social.</p> <p>Neste contexto, é importante haver incentivos exclusivamente para as explorações florestais de Pinheiro-bravo no sentido de estimular a implementação de princípios de gestão florestal sustentável, a recuperação de povoamentos em manifesta subprodução, a introdução de técnicas de produção mais adequadas e de novas tecnologias que permitam a redução de custos e a facilitação dos processos de tomada de decisão, a introdução de medidas de prevenção de incêndios florestais e de monitorização do estado sanitários das árvores.</p> <p>Também bastante importante será favorecer e gerir processos de regeneração natural de povoamentos afetados por incêndios florestais.</p> <p>Espera-se que os apoios desta Intervenção contribuam para o aumento do potencial produtivo do Pinheiro-bravo, bem como para a melhoria da esfera económica, ambiental e social que contorna esta espécie.</p>
Objetivos operacionais (realização)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar as áreas florestais de Pinheiro-bravo com gestão ativa e sustentável. ▪ Aumentar a incorporação de tecnologias de carácter produtivo, máquinas e equipamentos. ▪ Elevar a área de Pinheiro-bravo com certificação da gestão florestal sustentável (incluindo a certificação grupo/regional). ▪ Reduzir a área florestal de Pinheiro-bravo em manifesta subprodução. ▪ Implementar modelos silvícolas mais bem adaptados às estações e ao mercado. ▪ Aumentar a área florestal de Pinheiro-bravo com medidas adequadas de prevenção dos incêndios florestais. ▪ Melhorar a gestão da área florestal de Pinheiro-bravo regenerada naturalmente. ▪ Aumentar a área florestal de Pinheiro-bravo com monitorização do estado sanitário das árvores. ▪ Aumentar a área de Pinheiro-bravo: produção lenhosa (disponibilidade de produtos que a indústria requer) e não lenhosa. ▪ Aumentar a área florestal de Pinheiro-bravo com medidas adequadas de adaptação às alterações climáticas.
Objetivos específicos (resultados)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Melhorar o valor económico das áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas. ▪ Aumentar a rentabilidade da produção das áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas (p.e., por via da diminuição dos custos de produção). ▪ Aumentar a produtividade lenhosa e não lenhosa das áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar a competitividade das áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas (valor acrescentado dos produtos florestais lenhosos e não lenhosos). ▪ Aumentar a resiliência das áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas aos fatores bióticos e abióticos. ▪ Aumentar a capacidade de mitigação dos efeitos das alterações climáticas das áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas (p.e., diminuição das emissões decorrentes de incêndios florestais). ▪ Criação de emprego nas áreas florestais de Pinheiro-bravo apoiadas. ▪ Aumentar a atratividade do sector florestal.
<p>Modalidade de apoio</p>	<p>Os apoios ao abrigo desta intervenção são atribuídos sob a forma de subsídios não reembolsáveis.</p> <p>A taxa máxima de apoio é de 75% das despesas elegíveis, exceto no caso de florestação e de investimentos não produtivos, em que taxa máxima de apoio é de 90% das despesas elegíveis.</p> <p>A atribuição dos apoios assume duas formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsídios não reembolsáveis. ▪ Regime forfetário no caso despesas com custos unitários previamente definidos. Neste caso, as despesas elegíveis são declaradas numa base fixa, dentro dos limites a estabelecer por despacho, sendo dispensada a apresentação pelo beneficiário de comprovativos de pagamento ou documentos contabilísticos de valor probatório equivalente. <p>As despesas seguintes assumem a forma de custos unitários*: plantações, aproveitamento de regeneração natural, desramações, reduções de densidade, controlo de invasoras lenhosas, fogo controlado e ações de beneficiação, elaboração do PGF, elaboração da candidatura.</p> <p>* Devidamente ajustados aos preços de mercado, pelo que deverão ser atualizados e poderão variar entre Regiões Agrárias.</p>
<p>Nível de apoio</p>	<p>Os apoios são concedidos para um montante de investimento elegível até 250.000€ por projeto.</p> <p>Taxa de apoio que não poderá ultrapassar 90% das despesas elegíveis, tendo por base as seguintes taxas e majorações e os respetivos níveis máximos indicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ taxa base de apoio de 75% com majoração da taxa base (não cumulativa) para: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zonas desfavorecidas de montanha: 15% ▪ Aderentes à ZIF/EGF/UGF: 15% ▪ Áreas classificadas como de alto e muito alto risco estrutural de perigosidade de incêndios: 15%
<p>Despesas elegíveis</p>	<p>São elegíveis as despesas associadas ao desenvolvimento da atividade florestal, excluindo equipamentos em segunda mão e equipamentos de substituição (note-se que a lista seguinte não é exaustiva).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instalação de povoamentos florestais de Pinheiro-bravo: custos com materiais florestais de propagação, preparação do solo, rega (nos 3 primeiros anos, e apenas se se provar necessário), plantação, sementeira, mão-de-obra, fertilização, micorrização, protetores individuais de plantas ou redes de proteção, vedações e retanhas; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos. ▪ Prevenção e tratamento de agentes bióticos: custos com monitorização de pragas e doenças; prospeção, amostragem e erradicação, análises laboratoriais para identificação de agentes patogénicos; aquisição, instalação e monitorização de armadilhas; tratamentos fitossanitários; silvicultura preventiva e químicos. ▪ Controlo de espécies invasoras lenhosas: custos com intervenções de controlo e/ou supressão de infestantes, usando combinações de métodos de controlo físico, químico e/ou biológico. ▪ Prevenção de agentes abióticos: custos com operações de silvicultura preventiva; criação de faixas de alta densidade e controlo de vegetação espontânea; instalação e manutenção de infraestruturas de defesa da floresta contra incêndios (construção

	<p>e manutenção de rede viária e divisional, desde que não ultrapasse 40% do total do investimento elegível); instalação e manutenção de redes e mosaicos de parcelas de gestão de combustível; fogo controlado; desramações e redução de densidades; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regeneração natural após incêndio e recuperação do potencial de povoamentos em manifesta subprodução: custos com operações de silvicultura preventiva, abate e gestão no local de árvores sem recuperação e respetiva rearboreização com plantas bem adaptadas às estações; desramações; correção de densidades (adensamentos e redução de densidades excessivas); tratamentos fitossanitários; controlo de espécies invasoras lenhosas; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos. ▪ Condução dos povoamentos de Pinheiro-bravo; medidas específicas para a adaptação às alterações climáticas e atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável, para a proteção da biodiversidade, preservação dos habitats e das paisagens, e para gerir de forma eficiente os recursos naturais como a água, os solos e o ar; aquisição e/ou aluguer de máquinas e equipamentos de apoio à gestão e exploração de recursos florestais (p.e., tecnologias digitais que permitam melhorar os processos de tomada de decisões e a monitorização do desempenho produtivo dos povoamentos), diversificação da produção (sementes ou produtos silvestres associados à atividade silvícola), ▪ Gestão das áreas florestais: Elaboração e acompanhamento de candidatura. Plano de Gestão Florestal (para explorações individuais, ZIF/EGF/UGF e baldios, e desde que associados a investimento), Certificação de gestão florestal sustentável (para explorações individuais, para ZIF/EGF/UGF e baldios, e desde que associados a investimento), estudos prévios associados à execução do projeto do investimento; mão-de-obra.
Condições de Acesso	<p>Área mínima de investimento de 10 hectares.</p> <p>Identificação das áreas alvo de intervenção no sistema de identificação do parcelário da operação.</p>
CrITÉRIOS de seleção	<p>Deverão ser tidos em consideração, nomeadamente, os seguintes princípios na seleção dos projetos de investimento (a definir concretamente, de acordo com as especificidades e necessidades de cada Região):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Regiões:</u> sub-regiões homogéneas dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal de Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Centro Litoral; Centro Interior, e LVT onde o Pinheiro-bravo é espécie a privilegiar. ▪ <u>Áreas:</u> classificadas como de alto e muito alto risco estrutural de perigosidade de incêndios. ▪ <u>Tipo de investimento:</u> ações de reabilitação de povoamentos florestais com densidades excessivas resultantes de regeneração natural após incêndio.
Indicador de impacto (adicional)	Aumentar a produtividade das explorações florestais: Produtividade total dos fatores
Indicador de resultado (adicional)	Modernização das explorações florestais: % de proprietários/produtores florestais que recebem um apoio ao investimento para reestruturar e modernizar, incluindo melhorar a eficiência dos recursos, face ao total do Plano Estratégico.
Indicadores de realização	<p>O.18 Número de investimentos produtivos que beneficiam de apoio.</p> <p>O.20 Número de investimentos não produtivos que beneficiam de apoio.</p>
Beneficiários elegíveis	Pessoas singulares ou coletivas, de natureza pública ou privada, as entidades gestoras de baldios, detentoras de espaços florestais.

6.3.5. PAISAGENS FLORESTAIS RESILIENTES

Tipo de intervenção	Artigo 68.º - Investimentos Objetivo específico da CAP – Melhorar a orientação do mercado e aumentar a competitividade, incluindo uma maior concentração na investigação, tecnologia e digitalização
Âmbito territorial	Território continental
Implementação e gestão	Autoridade de Gestão do PE PAC
Racional	<p>Nas últimas décadas registou-se a regressão da capacidade de produção de recursos florestais de Pinheiro-bravo que, a par da crescente dinâmica dos mercados, resultou num défice considerável de recursos provenientes desta espécie.</p> <p>Neste sentido, é essencial promover e apoiar modelos de gestão e de intervenção que potenciem economias de escala em áreas com predominância de Pinheiro-bravo que sofreram danos ou que se encontrem degradadas. No continente português, o modelo de gestão conjunta mais frequente é operacionalizado através das ZIF. Todavia, ainda não foi possível garantir uma adequada e eficiente gestão dos espaços florestais e, assim, aproveitar o potencial produtivo desta espécie.</p> <p>Neste contexto, esta intervenção tem como finalidade apoiar as áreas florestais com gestão conjunta, promovendo o desenvolvimento de atividades silvícolas fiéis aos princípios da gestão florestal sustentável que visem a valorização económica e o aumento da resiliência e da vitalidade das áreas florestais apoiadas.</p> <p>Com este duplo sentido dos apoios espera-se, por um lado, maximizar a função económica e, por outro lado, garantir as funções ambiental e social de áreas florestais com escala.</p> <p>Dada a natureza prolongada do processo de melhoria de áreas agrupadas com escala, a implementação desta intervenção vai ser realizada através da celebração de Contratos-programa com órgãos de administração de baldios, com entidades gestoras de ZIF ou com outras figuras de gestão de áreas florestais agrupadas, com vista à execução de iniciativas nos domínios globais da silvicultura e da recuperação de áreas ardidas.</p>
Objetivos operacionais (realização)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gerir a regeneração natural dos povoamentos florestais de Pinheiro-bravo que sofreram incêndios florestais. ▪ Aumentar a resiliência das áreas florestais aos fatores bióticos e abióticos através da diversificação da paisagem. ▪ Aumentar a (re)arborização de povoamentos florestais de Pinheiro-bravo. ▪ Introdução de descontinuidades em manchas florestais contínuas de Pinheiro-bravo. ▪ Otimização do potencial produtivo das estações. ▪ Incorporação de tecnologias digitais na gestão dos povoamentos florestais e das operações.
Objetivos específicos (resultados)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuir para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos. ▪ Aumentar a gestão e o desenvolvimento sustentável das áreas florestais de Pinheiro-bravo. ▪ Promover serviços ligados aos ecossistemas como a proteção do solo contra a erosão, o controlo do ciclo e da qualidade da água. ▪ Aumentar a resiliência e a vitalidade dos povoamentos florestais de Pinheiro-bravo em risco. ▪ Contribuir para a proteção da biodiversidade, preservando os habitats associados às áreas florestais de Pinheiro-bravo.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumentar o valor económico dos povoamentos florestais de Pinheiro-bravo. ▪ Aumentar a produção e a produtividade dos povoamentos florestais de Pinheiro-bravo. ▪ Fomentar e aplicar o correto ordenamento do território.
Modalidade de apoio	<p>A atribuição dos apoios é realizada através da celebração de Contratos-programa entendidos, neste contexto, como o instrumento de gestão. Esta figura contratual, para além de ir ao encontro do objetivo transversal da PAC pós 2020 relativo à simplificação e redução dos encargos administrativos sobre os beneficiários (e da própria entidade gestora), é o mais adequado face à natureza prolongada da execução do projeto de investimento.</p> <p>Considera-se que esta figura contratual pode ser entendida como uma ferramenta essencial para a utilização mais eficiente dos recursos humanos e financeiros, para um melhor desempenho no desenvolvimento do projeto de investimento e, porventura, melhores resultados em torno dos objetivos que esta Intervenção se propõe alcançar. Acresce um outro elemento importante que é a garantia de uma autonomia maior e o estabelecimento de uma relação de maior confiança com a Administração Pública.</p> <p>Em termos práticos o contrato-programa terá de definir uma estratégia, e respetivos objetivos, as principais linhas de ação, o plano de investimento, e o período de execução.</p> <p>O apoio será concedido em articulação com o plano de investimento inerente ao Contrato-programa.</p> <p>A vigência do Contrato-programa deverá acompanhar a execução, até à conclusão do projeto de investimento.</p> <p>A atribuição dos apoios assume duas formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subsídios não reembolsáveis. ▪ Regime forfetário no caso de despesas com custos unitários previamente definidos. Neste caso, as despesas elegíveis são declaradas numa base fixa, dentro dos limites a estabelecer por despacho, sendo dispensada a apresentação pelo beneficiário de comprovativos de pagamento ou documentos contabilísticos de valor probatório equivalente. <p>As despesas seguintes assumem a forma de custos unitários*: plantações, aproveitamento de regeneração natural, desramações, reduções de densidade, controlo de invasoras lenhosas, fogo controlado e ações de beneficiação, elaboração do PGF, elaboração da candidatura.</p> <p>* Devidamente ajustados aos preços de mercado, pelo que deverão ser atualizados e poderão variar entre Regiões Agrárias.</p>
Nível do apoio	<p>As operações previstas no âmbito do Contrato-programa terão uma taxa de apoio de 100%, desde que assegurada a sua elegibilidade.</p> <p>Os apoios serão concedidos até ao limite máximo de 500.000 euros por Contrato-programa.</p>
Despesas elegíveis	<p>Todas as despesas necessárias à concretização das operações previstas no Contrato-programa, nomeadamente, associadas a intervenções de (re)arborização, instalação de sistemas agroflorestais e de beneficiação florestal (note-se que a lista seguinte não é exaustiva):</p> <p>São elegíveis as despesas associadas ao desenvolvimento da atividade florestal, excluindo equipamentos em segunda mão e equipamentos de substituição (note-se que a lista seguinte não é exaustiva).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Instalação de povoamentos florestais de Pinheiro-bravo: custos com materiais florestais de propagação, preparação do solo, rega (nos 3 primeiros anos, e apenas se se provar necessário), plantação, sementeira, mão-de-obra, fertilização, micorrização, protetores individuais de plantas ou redes de proteção, vedações e retanchas; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prevenção e tratamento de agentes bióticos: custos com monitorização de pragas e doenças; prospeção, amostragem e erradicação, análises laboratoriais para identificação de agentes patogénicos; aquisição, instalação e monitorização de armadilhas; tratamentos fitossanitários; silvicultura preventiva e químicos. ▪ Controlo de espécies invasoras lenhosas: custos com intervenções de controlo e/ou supressão de infestantes, usando combinações de métodos de controlo físico, químico e/ou biológico. ▪ Prevenção de agentes abióticos: custos com operações de silvicultura preventiva; criação de faixas de alta densidade e controlo de vegetação espontânea; instalação e manutenção de infraestruturas de defesa da floresta contra incêndios (construção e manutenção de rede viária e divisional, desde que não ultrapasse 40% do total do investimento elegível); instalação e manutenção de redes e mosaicos de parcelas de gestão de combustível; fogo controlado; desramações e redução de densidades; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos. ▪ Regeneração natural após incêndio e recuperação do potencial de povoamentos em manifesta subprodução: custos com operações de silvicultura preventiva, abate e gestão no local de árvores sem recuperação e respetiva rearboreção com plantas bem adaptadas às estações; desramações; correção de densidades (adensamentos e redução de densidades excessivas); tratamentos fitossanitários; controlo de espécies invasoras lenhosas; mão-de-obra, aluguer de máquinas e equipamentos. ▪ Condução dos povoamentos de Pinheiro-bravo: medidas específicas para a adaptação às alterações climáticas e atenuação dos seus efeitos, bem como para a energia sustentável, para a proteção da biodiversidade, preservação dos habitats e das paisagens, e para gerir de forma eficiente os recursos naturais como a água, os solos e o ar; criação e manutenção de descontinuidades (compartimentação das manchas florestais puras através de plantações novas, ou reconversões, ou ainda adensamentos, com outras espécies arbóreas ou arbustivas); aquisição e instalação de proteções individuais de plantas para melhorar as condições microclimáticas; aquisição e/ou aluguer de máquinas e equipamentos de apoio à gestão e exploração de recursos florestais (p.e., tecnologias digitais que permitam melhorar os processos de tomada de decisões e a monitorização do desempenho produtivo dos povoamentos), diversificação da produção (sementes ou produtos silvestres associados à atividade silvícola); ▪ Gestão das áreas florestais: Elaboração e acompanhamento de candidatura; elaboração ou revisão do Plano de Gestão Florestal desde que associado a investimento; processos de cadastro simplificado; Certificação de gestão florestal sustentável desde que associada a investimento, estudos prévios associados à execução do projeto do investimento (incluindo cartografia digital); mão-de-obra.
Condições de acesso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Correspondência das operações previstas no Contrato-programa com o disposto nos respetivos Planos Regionais de Ordenamento Florestal. ▪ Cumprimento da zonagem estabelecida pela Estratégia Nacional para as Florestas. ▪ Identificação das áreas alvo de intervenção no sistema de identificação do parcelário da operação.
Critérios de seleção	<p>Dos projetos de investimento (a definir concretamente, de acordo com as especificidades e necessidades de cada Região):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Regiões:</u> sub-regiões homogéneas dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal de Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Centro Litoral; Centro Interior, e LVT onde o Pinheiro-bravo é espécie a privilegiar. ▪ <u>Áreas:</u> classificadas como de alto e muito alto risco estrutural de perigosidade de incêndios. ▪ <u>Tipo de investimento:</u> ações de reabilitação de povoamentos florestais com densidades excessivas resultantes de regeneração natural após incêndio.
Indicador de impacto	<p>Aumentar a produtividade das explorações florestais: Produtividade total dos fatores.</p>

Indicadores de resultado	Modernização das explorações florestais: % de proprietários/produtores florestais que recebem um apoio ao investimento para reestruturar e modernizar, incluindo melhorar a eficiência dos recursos, face ao total do programa.
Indicadores de realização	O.18 Número de investimentos produtivos que beneficiam de apoio. O.20 Número de investimentos não produtivos que beneficiam de apoio.
Beneficiários elegíveis	<ul style="list-style-type: none">▪ Entidades gestoras de Zonas de Intervenção Florestal.▪ Órgãos de administração de baldios ou seus agrupamentos.▪ Entidades de Gestão Florestal e Unidades de Gestão Florestal.



Gestão ativa de regeneração natural pós incêndio em Mação (Foto: João Pinho).

6.4. DOTAÇÃO ORÇAMENTAL DAS MEDIDAS PROPOSTAS

Tendo em conta as necessidades de intervenção para atingir as metas mínimas da Estratégia Nacional para as Florestas em 2030 apresentadas no ponto 4.4, realizou-se uma estimativa de distribuição da execução física e orçamental para cada uma das intervenções propostas, assim como da despesa pública média por unidade de área, que se resume na tabela seguinte.

Tabela 13. Simulação, por Intervenção da Despesa Pública Total e Média Unitária

Intervenção	Despesa Pública Média Unitária (€/ha)	Metas 2021-2027 (ha)	Dotação Orçamental (Despesa Pública €)
Reforço e remuneração dos serviços ambientais prestados pelo Pinheiro-bravo	130,00	75 000	48 750 000,00
Florestas Tradicionais de Pinheiro-bravo	130,00	25 000	16 250 000,00
Pequenos Investimentos nas Explorações Florestais de Pinheiro-bravo	1 443,75	20 000	28 875 000,00
Gestão Sustentável e Ativa das Áreas Florestais de Pinheiro-bravo	1 237,50	117 000	144 787 500,00
Paisagens Florestais Resilientes	1 500,00	206 000	309 000 000,00
Total	n.a.	443 000	547 662 500,00

Fonte: Cálculos próprios.

Relativamente à dotação financeira, e tendo em consideração a estimativa do investimento necessário para atingir os objetivos constantes da EFN e RNC2050 para o Pinheiro-bravo em 2030, considera-se que terá de ser consideravelmente superior aos montantes do atual e dos períodos de programação anteriores, e de ser concedida em função de critérios claramente definidos e absolutamente ajustados às características dos potenciais beneficiários, ao contexto de produção e ao investimento/apoio em causa (p.e., com o objetivo de evitar as discrecionalidades inter-regionais que se têm verificado).

Esta matéria exige uma reflexão aprofundada, que também será necessária para as questões institucionais, nomeadamente, que outras fontes poderão ser mobilizadas para fazer face à conjuntura atual e expectável, ou seja, para contrariar as tendências de ausência de investimento, para criar uma base consistente que contribua para atenuar os problemas estruturais, e para responder às necessidades de abastecimento da indústria.

6.5. PROPOSTAS COMPLEMENTARES

Os apoios públicos para o desenvolvimento sustentável da área florestal dedicada à produção de Pinheiro-bravo não se devem esgotar no PE PAC, devendo este Plano Estratégico assegurar a articulação e complementaridade com outros instrumentos passíveis de mobilização, com vista a reforçar a eficácia dos apoios, bem como garantir a sua eficiência.

Assim, existe uma indiscutível necessidade de refletir sobre uma perspetiva de esforço conjunto para dar resposta aos problemas complexos que têm contribuído para o declínio de um ativo de extrema importância para Portugal: o património florestal de Pinheiro-bravo. Neste contexto, e no âmbito de outros instrumentos de apoio com incidência no sector florestal destaca-se em particular os seguintes, bem como as áreas de intervenção que podem vir a assegurar.

Orçamento de Estado (OE). Tendo em consideração que a proposta para as Grandes Opções do Plano²⁰ 2020-2023 integra o compromisso e a política em torno da agenda estratégica 'Alterações climáticas e valorização dos recursos', considera-se que **a prevenção estrutural (rede primária e redes de defesa de infraestruturas e execução de mosaicos) e a estabilização de emergência são investimentos que se podem enquadrar nesta 'categoria'**. Além de que é uma forma de assegurar consistência neste tipo de intervenções, **evitando hiatos entre períodos de programação, e libertando a respetiva dotação orçamental do FEADER para outro tipo de investimentos.**

Fundo de Coesão (FC) e Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER). Dada a sua natureza de contributos no sentido de atenuar os desequilíbrios e o atraso em termos de desenvolvimento das regiões menos favorecidas, com especial ênfase para as regiões que enfrentam desvantagens naturais ou demográficas graves e permanentes, considera-se que **a rede de defesa da floresta contra incêndios é enquadrável** nesse objetivo dada a sua importância para diminuir o risco de deflagração e propagação de incêndios, bem como para facilitar as operações de combate (caso não seja incorporado no OE).

Fundo Ambiental. Tendo presente o seu desígnio de apoiar políticas ambientais para a prossecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável, o contexto do apoio à **remuneração dos serviços ecossistémicos** prestados pelo Pinheiro-bravo estaria perfeitamente ajustado. Neste âmbito, refira-se a muito recente iniciativa de uma nova política de Remuneração dos Serviços dos Ecossistemas em Espaços Rurais²¹ (incluindo áreas florestais), com o objetivo de promover uma alteração estrutural na ocupação e gestão destes espaços. Seria assim muito relevante:

²⁰ Instrumento de política económica do Governo.

²¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2019 de 30 de julho, que aprova a 1ª Fase do Programa de Remuneração dos Serviços dos Ecossistemas em Espaços Rurais.

- ↳ uma estratégia de expansão da aplicação deste instrumento financeiro a outras áreas territoriais, nomeadamente áreas onde o Pinheiro-bravo domina a ocupação florestal;
- ↳ a operacionalização de uma dinâmica de diversificação da paisagem em abordagens territoriais que incluam Pinheiro-bravo em complementaridade com a arborização com outras espécies apoiadas através do FEADER, através do pagamento de um prémio florestal por ha/ano que compense a ausência de rentabilidade destas espécies de folhosas no médio prazo;

Fundo Florestal Permanente (FFP). De todos os instrumentos referidos, o FFP é o fundo que tem assumido uma maior preponderância na relação com o apoio ao investimento no sector florestal. Neste contexto, mais do que propor novas áreas de investimento que pudessem mobilizar este Fundo, são recomendados novos mecanismos de operacionalização para reflexão, uma vez que possuem maior complexidade (avaliação de entidades, sinergia/complementaridade entre fundos, etc.), designadamente:

- ↳ Replicar e adaptar o conceito/modelo do Vale do Portugal 2020 (os Vales destinam-se a projetos simplificados que visam apoiar a aquisição de serviços de consultoria em áreas específicas a entidades previamente acreditadas), para um Vale Floresta financiado através do FFP, direcionado para serviços técnicos florestais ou pequenos investimentos florestais (p.e., através das Equipas de Sapadores Florestais), prestados por OPF previamente acreditadas e sujeito, obrigatoriamente, a uma avaliação regular exigente.

Sinergia entre Fundos. Poderá ser muito relevante uma associação entre diferentes fundos, para diferentes objetivos, assegurando a integração e complementaridade dos apoios de forma a maximizar a eficiência das intervenções, podendo ser dado como exemplos os seguintes:

- ↳ para as entidades que venham a ter um Contrato-programa no âmbito do PE PAC 2021-2027 nos termos propostos neste Plano de Investimento, associar de forma automática (mediante uma validação de elegibilidade simples) uma componente de financiamento de prevenção estrutural (por exemplo, mosaicos de gestão de combustível) numa % ou com um plafond máximo através do OE ou do FFP (como proposto no relatório técnico sobre Alvares – Pereira et al, 2019);
- ↳ replicar e adaptar o conceito/modelo do Regime contratual de investimento (Portaria n.º 57-A/2015 de 27 de fevereiro), desenvolvendo um Regime contratual de investimento florestal que funcionaria em moldes semelhantes: projetos de interesse especial (custo total elegível seja igual ou superior a 5 milhões de euros) e em modalidade de co-promoção num regime de negociação com a Autoridade de Gestão do PE PAC.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este documento foi concebido para estimular e apoiar a reflexão institucional e para servir como uma ferramenta de apoio à conceção e aplicação de uma política específica de apoio ao desenvolvimento da produção de Pinheiro-bravo.

Neste sentido, este Capítulo tem por base a síntese dos resultados (visão de balanço) da análise da informação recolhida no âmbito da abordagem participativa, e sistematiza as atuações consideradas recomendáveis na sequência da reflexão realizada com os interlocutores auscultados e no seio do Centro PINUS.

Dados os constrangimentos e as necessidades sentidas pela base produtiva de Pinheiro-bravo, as propostas e recomendações aqui apresentadas visam influenciar a conceção das intervenções de carácter florestal no âmbito da política de desenvolvimento rural, bem como os seus mecanismos de execução, nos próximos dois períodos de programação (2021-2027 e 2028-2034), no sentido de imprimir as especificidades deste sub-sector e de garantir uma perspetiva de estabilidade no médio prazo para a gestão e execução dos instrumentos de apoio ao investimento florestal aplicáveis ao Pinheiro-bravo.

Apesar do âmbito deste Plano de Investimento ser a produção de Pinheiro-bravo, quer a estrutura, quer o mecanismo de execução, das intervenções propostas, podem ser replicados para outras espécies e sistemas florestais ou agro-florestais, sendo até desejável que isso aconteça numa perspetiva de aumento de eficácia e de eficiência dos apoios concedidos transversalmente a todas as composições da paisagem florestal de Portugal Continental. Contudo, isso significa que o investimento público nestes instrumentos tem de ser significativamente superior ao que foi no passado, sob pena de ser insuficiente para as metas previstas nos instrumentos de política florestal.

Os elementos de balanço assentam em duas dimensões analíticas fundamentais e as recomendações são apresentadas na sequência da reflexão realizada no âmbito dessas dimensões:

 **Contexto e política florestal nacional: Fileira do Pinho;**

 **Implementação da política de desenvolvimento rural: Medidas florestais.**

CONTEXTO E POLÍTICA FLORESTAL NACIONAL: FILEIRA DO PINHO

Sendo a Fileira do Pinho de especial relevância para o território nacional, quer pelo seu valor económico, quer pelos seus valores ambientais, sociais e culturais, a experiência vem evidenciando que, não obstante o grande investimento em determinados momentos para o seu desenvolvimento global, e sem negar alguns progressos, a verdade é que a tendência da produção de Pinheiro-bravo é a de declínio, com constrangimentos complexos e de difícil resolução:

- ↳ o volume em crescimento registou um decréscimo de 37% entre 2005 e 2019;
- ↳ nos últimos 20 anos ocorreu uma redução de 27% da área, o que representou uma perda média de 13.240 hectares/ano (de 1995 a 2015 - IFN4 a IFN6);
- ↳ 69% da sua área encontra-se em manchas com menos de 10 hectares e apenas 11% da área se insere em manchas com dimensão superior a 50 ha (IFN6), revelando a pequena escala e o fracionamento do Pinhal-bravo.

○ Pinheiro-bravo tem sido vulnerável à dispersão e ineficácia de instrumentos de investimento. Efetivamente, fatores como:

- ↳ A complexificação dos atos legais e dos procedimentos de acesso aos instrumentos de apoio ao investimento; e
- ↳ O desajustamento do formato e do conceito dos apoios ao investimento face às necessidades identificadas;

associados aos desafios de natureza conjuntural e estrutural que se colocam à produção de Pinheiro-bravo, têm gerado insegurança nos agentes económicos e, assim, um insuficiente aproveitamento do potencial produtivo deste ativo florestal, com impactos significativos na rentabilidade, segurança e resiliência das áreas florestais de Pinheiro-bravo, no abastecimento da indústria e na capacidade de sumidouro nacional.

No sentido de inverter esta tendência de declínio, diversos instrumentos de política florestal e climática, designadamente, a EFN, o RNC2050 e o PNGIFR 2020-2030, determinam orientações para a evolução da área desta espécie e da sua produtividade. O exercício de quantificação das necessidades de apoio ao investimento que possibilitam assegurar o contributo efetivo para inverter esse declínio durante a vigência do próximo período de programação (2021-2027), atingiu um valor que ascende a 53 milhões de euros/ano e que corresponde à:

- ↳ (re)Arborização de 8.143 ha/ano de Pinheiro-bravo;
- ↳ Condução de regeneração natural de Pinheiro-bravo em 40.857 ha/ano.

IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Em termos do apoio ao investimento na produção de Pinheiro-bravo (i) a interpretação das disposições constantes da proposta de Regulamento da Política Agrícola Comum pós 2020; (ii) o menor foco dos fundos nacionais para as problemáticas associadas à produção de Pinheiro-bravo; e (iii) a dispersão dos posicionamentos dos intervenientes no sistema de governança da Fileira do Pinho, tem condicionado o

desenho e modelo de implementação das intervenções, com diversas fragilidades de natureza processual, de que são paradigmáticas:

- ↳ o fraco ajustamento às especificidades da base produtiva de Pinheiro-bravo;
- ↳ a operacionalização tardia face a outro tipo de intervenções;
- ↳ os longos períodos que decorrem entre o lançamento do aviso de concursos e a decisão dos pedidos de apoio;
- ↳ a cada vez maior carga burocrática associada à gestão das medidas de apoio ao investimento florestal;
- ↳ a relativa insuficiência de recursos humanos para dar resposta ao volume e à exigência técnica que este tipo de procedimentos requer.

Como resultado, e apesar do crescente interesse dos proprietários e produtores florestais, a lenta execução das Medidas de apoio ao investimento florestal tem sido uma constante, e esta situação tem motivado, em parte, a menor dotação financeira destinada às Medidas florestais ao longo dos períodos de programação.

Em face deste contexto, que não propicia a convergência dos montantes financeiros disponibilizados com os próprios objetivos dos Programas de Desenvolvimento Rural, a implementação das Medidas florestais tem sido insuficiente para contribuir para os resultados esperados.

RECOMENDAÇÕES

Dado que, atualmente, há uma relativa incapacidade para responder ao cenário desenhado, é importante e urgente definir respostas concretas e ajustadas às necessidades identificadas e às especificidades da produção de Pinheiro-bravo.

Assim sendo, será importante que, no âmbito da preparação do próximo período de programação, o Governo e a administração pública demonstrem abertura e capacidade para reestruturar os mecanismos de apoio, de forma a evidenciar a relevância da Fileira do Pinho, a estimular a indispensável evolução em termos de área de produção de Pinheiro-bravo e em termos do aumento e melhoria da gestão florestal, e, assim, a minimizar os riscos bióticos e abióticos, e a aumentar o seu contributo para todas as funções que lhe são atribuídas, com destaque para a mitigação dos efeitos das alterações climáticas.

Numa perspetiva de síntese, a política florestal vocacionada para a base produtiva do Pinheiro-bravo, deve responder às suas necessidades específicas atuando em torno das seguintes prioridades:

- ↳ Atenuar os constrangimentos associados à produção em minifúndio;
- ↳ Aumentar a gestão ativa e sustentável da área de Pinheiro-bravo;
- ↳ Repor a área perdida de Pinheiro-bravo;

- ↳ Aumentar o rendimento dos proprietários e produtores florestais;
- ↳ Aumentar o contributo do Pinheiro-bravo para a melhoria da economia, do ambiente e das condições sociais nos territórios rurais.

Os elementos apresentados salientam a importância de uma abordagem sectorial integrada, abrangente, adequada, lógica, estável, adaptável, contínua e duradora, no sentido de incentivar o investimento na produção de Pinheiro-bravo, estimular a criação de áreas florestais mais resilientes aos incêndios, mais produtivas, mais rentáveis, e com um maior contributo para os objetivos associados às funções produtiva ou económica, ambiental e social. Neste cenário, é imprescindível:

- ↳ Delinear políticas públicas florestais concretas para a evolução da área de produção de Pinheiro-bravo.
- ↳ Avaliar adequadamente as dotações orçamentais das políticas delineadas, tendo presente os as necessidades identificadas.

No que especificamente respeita aos incêndios florestais, os Relatórios produzidos pelas duas CTI na Assembleia da República, reforçam as recomendações deste Plano de Investimento: aumentar e melhorar a gestão ativa de florestas; aumentar a gestão do combustível vegetal e implementar mosaicos à escala da paisagem.

Numa perspetiva mais transversal à generalidade das intervenções florestais, foi possível identificar as seguintes recomendações:

- ↳ **Reforçar os recursos financeiros para apoiar o investimento na produção de Pinheiro-bravo:**
 - (i) aumento da dotação financeira global das medidas de apoio ao investimento florestal no âmbito da política de desenvolvimento rural, possibilitando alavancar um mínimo de 53 milhões de euros/ano para o Pinheiro-bravo no período 2021-2027;
 - (ii) aumento do cofinanciamento nacional no âmbito das medidas florestais do PE PAC;
 - (iii) utilização de outros fundos e instrumentos de financiamento nacionais.
- ↳ **Otimizar a utilização dos recursos financeiros disponíveis:**
 - (iv) divulgação de informação sobre os apoios disponíveis orientada para o perfil específico das intervenções e respetivos potenciais beneficiários;
 - (v) simplificação do mecanismo de execução das medidas florestais com a redução do número de intervenientes e da burocracia associada a esses procedimentos;
 - (vi) planeamento plurianual dos concursos, cumpridos de forma escrupulosa;
 - (vii) concursos regionais em regime de balcão aberto com cut-off periódicos, possibilitando a continuidade do processo de análise e decisão (modelo dos concursos dos instrumentos enquadrados no âmbito dos programas europeus como o Horizonte 2020).

→ **Aumentar a eficácia das medidas florestais, aumentando o contributo dos seus resultados para os objetivos delineados:**

- (viii) ajustamento do desenho das medidas e iniciativas a implementar ao contexto e necessidades específicas da base produtiva de Pinheiro-bravo, de que se destaca as áreas em que predomina o minifúndio;
- (ix) abranger a possibilidade de apoiar iniciativas diferenciadas e diretas junto de agentes locais (assegurar a especificidade das intervenções, de acordo com as necessidades dos territórios rurais);
- (x) melhoria da articulação e complementaridade entre os diversos instrumentos de apoio ao investimento na produção de Pinheiro-bravo e permitir a possibilidade de implementar projetos estratégicos para o sector com o apoio de vários fundos (p.e., abordagem integrada à escala da paisagem);
- (xi) estímulo ao estabelecimento de modelos mais flexíveis de intervenção com escala.

Especificamente para as medidas de apoio ao investimento em Pinhal-bravo, identificaram-se cinco intervenções distintas, diferenciadas por duas categorias principais de destinatários, designadamente:

→ **Aumentar a eficácia do desenho e modelo de implementação das intervenções para o pinhal-bravo, aumentando o contributo dos seus resultados para os objetivos delineados:**

- (xii) Destinatários principais “Proprietários florestais em micro e minifúndio”:
 - a. Intervenção “**Reforço e remuneração dos serviços ambientais prestados pelo Pinheiro-bravo**” que visa apoiar a manutenção de sistemas tradicionais de floresta de Pinheiro-bravo em micro e minifúndio;
 - b. Intervenção “**Florestas Tradicionais de Pinheiro-bravo**” que visa apoiar a manutenção da atividade florestal em zonas que apresentem condições naturais desfavoráveis;
 - c. Intervenção “**Pequenos Investimentos nas Explorações Florestais de Pinheiro-bravo**”, que visa viabilizar e favorecer a função produção nas zonas de micro e minifúndio;
- (xiii) Destinatários principais “EG ZIF, EG Baldios e EGF”:
 - a. Intervenção “**Gestão Sustentável e Ativa das Áreas Florestais de Pinheiro-bravo**” que visa fomentar a gestão das áreas florestais, apoiar o desenvolvimento de atividades e de iniciativas de adaptação às alterações climáticas e mitigação dos seus efeitos, promoção dos serviços de ecossistema (ar, água, solo e biodiversidade) e melhoria da provisão de bens públicos pelas florestas;
 - b. Intervenção “**Paisagens Florestais Resilientes**” que visa fomentar investimentos de diferentes tipologias (normalmente separados por diferentes medidas de apoio) através da celebração de Contratos-programa com vista à execução de iniciativas nos domínios globais da silvicultura e da recuperação de áreas ardidas.

Em suma, apenas com uma **política florestal assertiva, consistente e, porventura, audaciosa, se conseguirá inverter o contexto desfavorável que contorna a produção de Pinheiro-bravo, e produzir benefícios económicos, ambientais e sociais de longo prazo.**



Pinhal adulto com excelente qualidade e boa gestão.

Fontes e Referências Bibliográficas

Agência Portuguesa do Ambiente, Roteiro para a Neutralidade Carbónica 2050 (RNC20150) - Estratégia de Longo Prazo para a Neutralidade Carbónica da Economia Portuguesa em 2050, junho 2019. Disponível neste [link](#).

Centro PINUS, 2019. A Fileira do Pinho em 2018. Disponível neste [link](#).

Comissão Técnica Independente, Guerreiro J., Fonseca C., Salgueiro A., Fernandes P., Lopez Iglésias E., de Neufville R., Mateus F., Castellnou Ribau M., Sande Silva J., Moura J. M., Castro Rego F. e Caldeira D. N. - Coords. (2017). Análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que deflagraram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pera, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã, entre 17 e 24 de junho de 2017. Relatório Final da Comissão Técnica Independente. Assembleia da República. Lisboa.

Comissão Técnica Independente, Guerreiro J., Fonseca C., Salgueiro A., Fernandes P., Lopez Iglésias E., de Neufville R., Mateus F., Castellnou Ribau M., Sande Silva J., Moura J. M., Castro Rego F. e Caldeira D. N. - Coords. (2018). Avaliação dos incêndios ocorridos entre 14 e 16 de outubro de 2017 em Portugal Continental. Relatório Final. Comissão Técnica Independente. Assembleia da República. Lisboa.

Domingos, T., Oliveira das Neves, A., Marta-Pedroso, C. (Eds.), Laporta, L., Martins, H., da Silva Vieira, R., Alves, M., Santos, J., Teixeira, R., Morais, T., Porta, M., Ferreira, G., Godinho, R. (2016). Relatório Final da Avaliação ex-post do Programa de Desenvolvimento Rural do Continente 2007-2013 (ProDeR). Estudo encomendado pela Autoridade de Gestão do ProDeR. Instituto Superior Técnico, Instituto de Estudos Sociais e Económicos e Instituto Politécnico de Bragança, Lisboa e Bragança.

ICNF, 2018. Portugal: Perfil Florestal. Disponível neste [link](#)

ICNF, 2019. IFN 4, 5 e 6 – Inventário Florestal Nacional (4ª, 5ª e 6ª revisão). Disponível neste [link](#)

INE, 2020a. Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE). Disponível neste [link](#)

INE, 2020b. Comércio Internacional. Disponível neste [link](#)

Pereira JMC, Benali A, Sá ACL, Le Page Y, Barreiro S, Rua J, Tomé M, Santos JML, Canadas MJ, Martins AP, Novais A, Pinho J, Zêzere JL, Oliveira S, Gonçalves A, Câmara C, Trigo R, Nunes S, Pinto MM, Fernandes. P. Alvares – um caso de resiliência ao fogo, Relatório técnico, 2019.

ANEXO A. Entrevistas realizadas

Interlocutores auscultados		Data Ano 2019
Secretaria de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural	Secretário de Estado das Florestas e do Desenvolvimento Rural do XXI Governo da República Portuguesa Mestre Miguel João de Freitas	1 de julho
Secretaria de Estado da Valorização do Interior	Secretário de Estado da Valorização do Interior do XXI Governo da República Portuguesa Engenheiro João Paulo Catarino	24 de julho
Câmara Municipal de Proença-a-Nova	Presidente Engenheiro João Lobo	30 julho
Agência para a Gestão Integrada de Fogos Rurais (AGIF)	Presidente do Conselho Diretivo Doutor Tiago Oliveira	6 de agosto
Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)	Diretor-Geral Engenheiro Eduardo Diniz	6 de setembro
Federação Nacional dos Baldios (BALADI)	Técnico Florestal Engenheiro Pedro Gomes	3 de outubro
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF)	Vogal do Conselho Diretivo Engenheiro Nuno Sequeira	11 de outubro

ANEXO B. Focus Group

1º FOCUS GROUP: COIMBRA, 17 DE SETEMBRO DE 2019

PARTICIPANTES	ENTIDADE
Paulo Lucas	ZERO - ASSOCIAÇÃO SISTEMA TERRESTRE SUSTENTÁVEL
Daniel Santos	FLOPONOR
António Oliveira	OFA - ORGANIZAÇÃO FLORESTAL ATLANTIS
Pedro Sal	APFCAN - ASSOCIAÇÃO DE PRODUTORES FLORESTAIS DOS CONCELHOS DE ALCOBAÇA E NAZARÉ
António Nora	FLORESTA ATLÂNTICA - SOCIEDADE GESTORA DE FUNDOS DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO, S.A.
Rui Rosmaninho	ICNF - INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS
André Nunes	GESTIVERDE - GESTÃO RURAL, LDA.
Telma Briote	FNAPF – FEDER. NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PROPRIETÁRIOS FLORESTAIS

Perspetivas representadas: Organizações Não Governamentais; Prestador de Serviços (beneficiário indireto); Produtor Privado com dimensão; Organizações de Produtores Florestais com e sem Zona de Intervenção Florestal; Autoridade Florestal nacional (gestão de áreas públicas e co-gestão de áreas comunitárias).



2º FOCUS GROUP PORTO, 25 DE SETEMBRO DE 2019

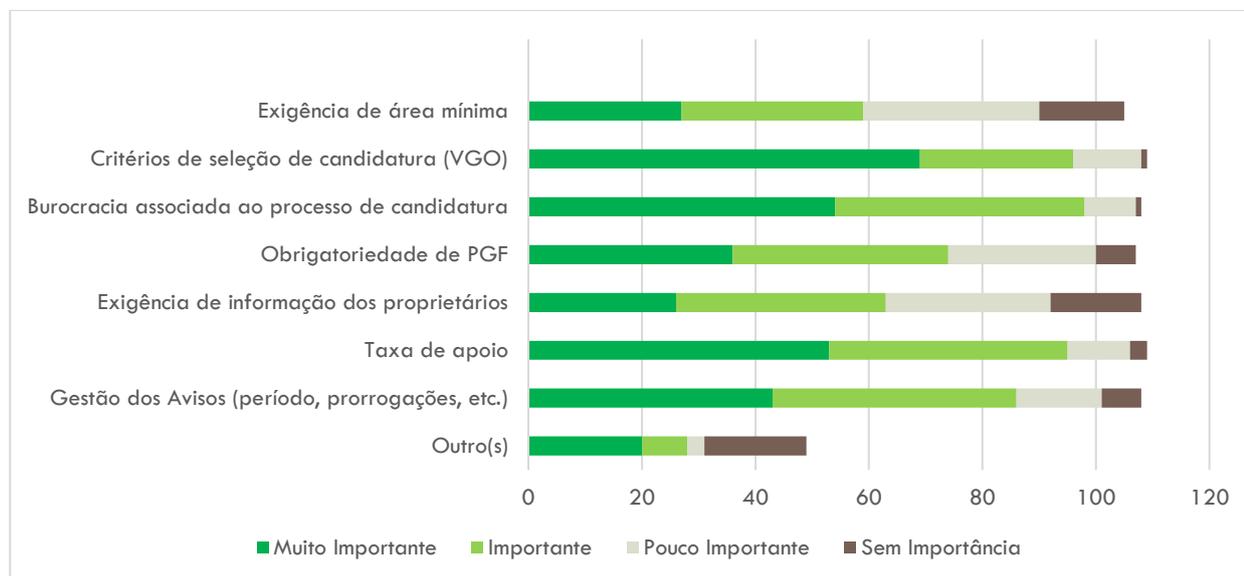
PARTICIPANTES	ENTIDADE
Pedro Gomes	BALADI - FEDERAÇÃO NACIONAL DOS BALDIOS
Henrique Reis	ICNF - INSTITUTO DA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E DAS FLORESTAS
João Gama Amaral	BOSQUE - PROJETOS DE ENGENHARIA, UNIPESSOAL, LDA.
Artur Mota	AFRP - ASSOCIAÇÃO FLORESTAL DE RIBEIRA DA PENA
Paulo Machado	UNIMADEIRAS, S.A.

Perspetivas representadas: Prestador de Serviços (beneficiário indireto); Áreas Comunitárias (Baldios); Produtor Privado com dimensão; Organizações de Produtores Florestais sem Zona de Intervenção Florestal; Autoridade Florestal Nacional (gestão de áreas públicas e co-gestão de áreas comunitárias); Proprietário florestal e gestor de Grupo de Certificação em minifúndio.

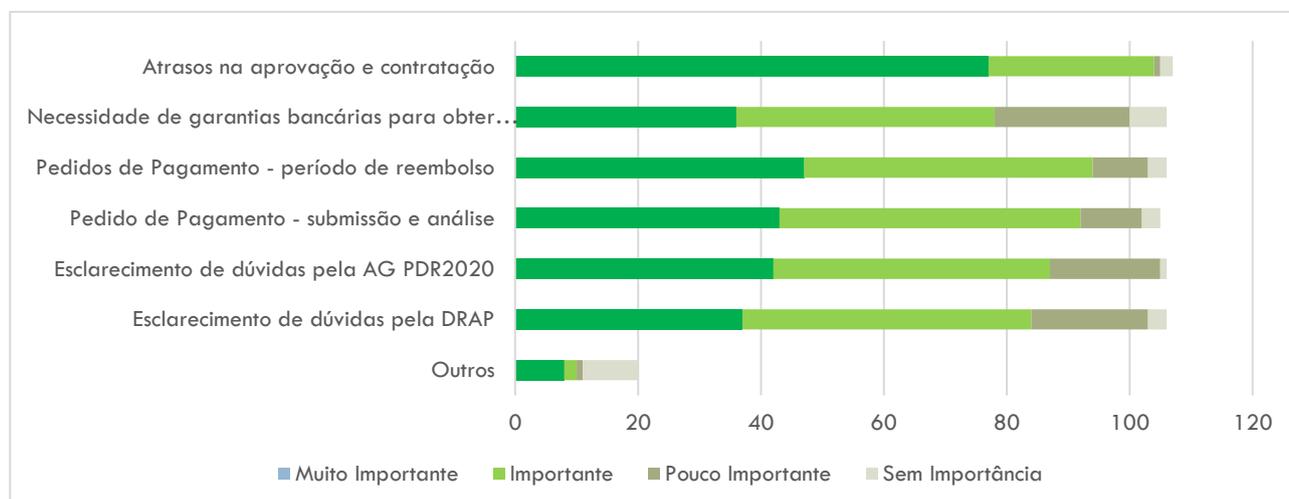


ANEXO C. Resultados do Inquérito por questionário

Questão 1.1 Classifique o grau de importância dos seguintes constrangimentos no acesso ao PDR2020 para áreas de pinheiro-bravo.



Questão 1.2 Classifique o grau de importância dos seguintes constrangimentos relativos à execução do PDR2020 em áreas de pinheiro-bravo.



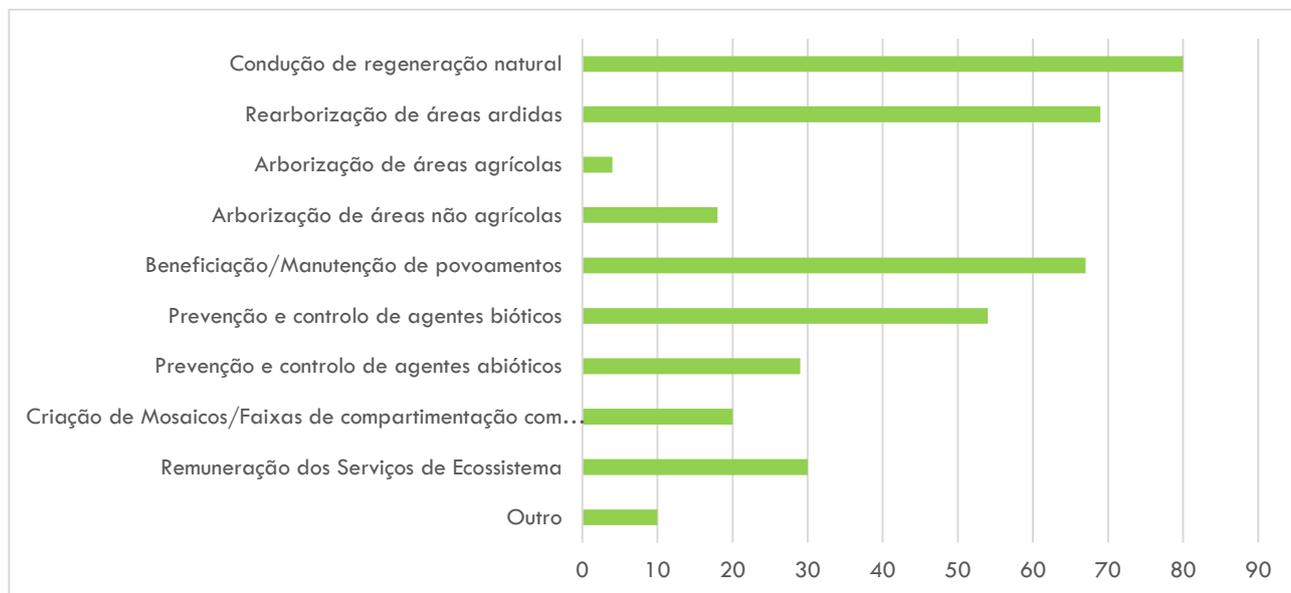
A opções colocadas no questionário como constrangimentos ao acesso e execução do PDR2020 parecem reunir as principais dificuldades, já que existe uma tendência de as identificar como “muito importantes” ou “importantes” e a opção “outros” foi pouco referida.

A “VGO” e “burocracia” foram os constrangimentos no acesso que se destacaram.

Existe dispersão na relevância atribuída a “área mínima” e “PGF”.

Os atrasos na aprovação e contratação foi o fator que mais se destacou nos constrangimentos de execução.

Questão 2.1 Das opções seguintes escolha 3 tipos de investimento prioritários para o pinheiro-bravo.



As 3 prioridades de investimento no futuro PDR2020 foram: condução de regeneração natural; rearborização de áreas ardidas e beneficiação de povoamentos.

Questão 2.1 É necessária uma medida de apoio específica para minifúndio?



A maioria considera ser necessário uma medida específica para o minifúndio.

ANEXO D. Notas Metodológicas

Investimento em pinhal-bravo 2021-2034: Metodologia de cálculo

Este Anexo apresenta a metodologia utilizada para calcular as necessidades de investimento em pinhal-bravo nos dois próximos períodos de programação (2021-2034) para alcançar a meta mínima de área preconizada na Estratégia Nacional para as Florestas (ENF) no ano 2030.

A ENF apresenta um exercício de cenarização sobre a evolução da floresta por espécie em Portugal Continental, incorporando os objetivos a nível europeu de expansão do coberto florestal através da aplicação de uma gestão florestal sustentável. Para esse exercício, a ENF criou dois cenários - evolução mínima e evolução máxima – a que correspondem hipóteses diferentes no que respeita às variáveis com uma influência decisiva na área florestal: área ardida e regeneração pós fogo, esforço de (re)arborização e controle de pragas/declínio.

No contexto deste Plano de Investimento optou-se pelo cenário de evolução mínima, que indica a meta de 727.000 ha de Pinheiro-bravo em 2030 (22% da área florestal total). Para efeitos deste exercício, consideraram-se as dinâmicas seguintes:

- ↳ O hiato entre a área de Pinheiro-bravo no início do período de programação e a meta em 2030;
- ↳ A quantificação da área de Pinheiro-bravo ardida anualmente no período de programação e da área que necessitará de (re)arborização ou de condução de regeneração natural.

Assim, para estimar o montante necessário de investimento para alcançar a meta referida, (i) estimou-se o valor de referência/partida, contabilizando a área total de Pinheiro-bravo para 2021, subtraída da área ardida; (ii) calculou-se a área de Pinheiro-bravo que será necessário (re)arborizar e a área em que será possível contar com processos de regeneração.

ESTIMATIVA DA ÁREA DE PINHAL-BRAVO NA SITUAÇÃO DE REFERÊNCIA (2021)

A área de Pinheiro-bravo em 2021 estima-se em 674 mil ha.

A área de Pinheiro-bravo em 2021 foi conseguida através da dedução da área ardida entre 2015 e 2021 à área total de 2015. Tendo por base os dados mais recentes (IFN6), em 2015 existiam 713,3 mil ha de Pinheiro-bravo. Para a estimativa relativa à perda de área devido a incêndios recorreu-se a fontes e métodos diferentes:

- 2015-2018: a área ardida é conhecida, constando nomeadamente do IFN6 (134,7 mil ha);
- 2019-2021: considerou-se a média da área ardida anualmente no decénio 2005-2014 (20,3 mil ha).

Considerou-se que 20% da área ardida de Pinheiro-bravo entre 2015 e 2021 não regenera (uma vez que de acordo com a ENF, a regeneração após incêndio nunca deverá ser inferior a 80%).

CÁLCULO DA NECESSIDADE DE REARBORIZAÇÃO (ÁREA) ENTRE 2021 E 2034

A área de Pinheiro-bravo a rearborizar no período 2021-2034 ascende a 109 mil ha.

Uma vez que o período de programação termina em 2034, este exercício assumiu também esse horizonte temporal, tendo mantido, no entanto, a meta da ENF em 2030.

- Área de pinheiro-bravo estimada para 2021: 674 mil ha;
- Meta definida na ENF: 727 mil ha em 2030.

Tendo presente as áreas referidas, será necessário (re)arborizar a diferença, ou seja, 53 mil ha. Tendo em conta que há perdas anuais de área devido a incêndios, acrescentou-se a área que será necessário (re)arborizar para compensar essas perdas. Assumiu-se que para o período 2021-2034 a área média ardida anualmente será a mesma do período 2005-2014 e que 20% dessa área não terá regeneração.

CÁLCULO DA ÁREA DE REGENERAÇÃO NATURAL EM 2021 E 2028

A área de Pinheiro-bravo em regeneração natural em 2021 será 286 mil ha.

Para o cálculo da área em regeneração natural em 2021 foram usados os dados disponíveis no IFN6, nomeadamente, os povoamentos com menos de 10 anos (30,7 mil ha) e a superfície temporariamente desarborizada de Pinheiro-bravo (98,8 mil ha). À soma destes dois indicadores, junta-se ainda 80% da área afetada por incêndios entre 2015 e 2021 (mesma forma de cálculo).

A área de Pinheiro-bravo em regeneração natural em 2028 será 113 mil ha.

O cálculo da área em regeneração natural em 2028 assumiu que 80% da área ardida entre 2021 e 2027 vai regenerar e necessitar de intervenção. Partiu-se do pressuposto que a área média ardida anualmente entre 2021 e 2027 será a mesma do período 2005-2014.

CÁLCULO DO INVESTIMENTO NECESSÁRIO ENTRE 2021 E 2034

O investimento total necessário para alcançar a meta ENF (embora em 2034) será de 564 milhões de euros dos quais: 400 em condução de regeneração natural e 164 em (re)arborização.

Para este cálculo utilizou-se os custos médios previstos nas tabelas produzidas pela Comissão de Acompanhamento para as Operações Florestais (CAOF)²², tendo sido, no entanto, ajustados com base em informações recolhidas junto de prestadores de serviços florestais em diferentes regiões: Custos médios de arborização: 1.500€/ha; Custos médios de condução da regeneração natural: 1.000€/ha.

Evolução expectável da área de Pinheiro-bravo nos dois próximos períodos de programação e investimento necessário para executar esse desígnio.

Ano	Área de pb (k ha)	Área ardida (k ha)	(Re)arborização		Regeneração Natural	
			Área (k ha)	Investimento (M €)	Área (k ha)	Investimento (M €)
2021	674	4,1	8,1	12	286,0	41
2022	678	4,1	8,1	12		41
2023	682	4,1	8,1	12		41
2024	686	4,1	8,1	12		41
2025	690	4,1	8,1	12		41
2026	694	4,1	8,1	12		41
2027	698	4,1	8,1	12		41
2028	702	4,1	8,1	12	113,68	16
2029	707	4,1	8,1	12		16
2030	711	4,1	8,1	12		16
2031	715	4,1	8,1	12		16
2032	719	4,1	8,1	12		16
2033	723	4,1	8,1	12		16
2034	727	4,1	4,1	6		16
Total		57	109	164	400	400

²² A CAOF procede regularmente à atualização das matrizes de referência com os custos máximo e mínimo para as principais operações culturais. A versão mais recente das referidas matrizes encontra-se neste [link](#).

Metodologia de apuramento dos indicadores apresentados para a Fileira do Pinho

Na estimativa da indicadores sociais e económicos da Fileira do Pinho, os códigos das atividades económicas usados no apuramento das estatísticas do INE foram: 161 (Serração, aplainamento e impregnação da madeira); 1621 (Fabricação de folheados e painéis à base de madeira); 1622 (Parqueteria); 1623 (Fabricação de outras obras de carpintaria para a construção); 1624 (Fabricação de embalagens de madeira); 16291 (Fabricação de outras obras de madeira); 17211 (Fabricação de papel e de cartão canelados – aplicação em embalagem); 17212 (Fabricação de outras embalagens de papel e de cartão); 20141 (Fabricação de resinosos e seus derivados); 3101 (Fabricação de mobiliário para escritório e comércio); 3102 (Fabricação de mobiliário de cozinha); 31091 (Fabricação de mobiliário de madeira para outros fins); 31094 (Atividades de acabamento de mobiliário); 32995 (Fabricação de caixões mortuários em madeira).

A estimativa do consumo de madeira de pinho baseou-se em dados fornecidos pelos associados do Centro PINUS e em extrapolações suportadas por indicadores como a produção industrial.

O défice de madeira foi calculado com base numa estimativa da área de povoamentos em 2019 a partir de dados do IFN6 e do acréscimo médio anual médio do IFN5 (uma vez que o IFN6 não apresentou este indicador). Para estimar a área de povoamentos em 2019, considerou-se a área de povoamentos do IFN6 em 2015, à qual foi deduzida 20% da área ardida entre 2016 e 2019, assumindo o objetivo da Estratégia Nacional para as Florestas, de que a regeneração após incêndio nunca deverá ser inferior a 80%. Este défice é indicativo da disponibilidade de madeira para a indústria em função do crescimento anual dos povoamentos. Trata-se de um défice estrutural que pode não se refletir em situações conjunturais específicas, como aumentos da oferta de madeira decorrentes de incêndios.