

SUMÁRIO EXECUTIVO

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

ABRIL 2020

**2021-2027
e 2028-2034**

1. O CONTEXTO

O Pinheiro-bravo é uma **espécie autóctone** com uma presença marcante na paisagem, história e património cultural do nosso país. De acordo com o IFN6, em 2015 ocupava 713 300 ha - 22% da floresta nacional. Os indicadores de declínio, segundo a mesma fonte, são impressionantes:

- O **volume** em crescimento registou um **decrécimo de 37%** entre 2005 e 2019;
- Perdeu-se 27% da área de 1995 a 2015 (perda média anual de 13 240 ha).

A principal causa deste declínio foram os incêndios, sobretudo quando se repetem em intervalos de tempo inferiores à capacidade de regeneração natural da espécie.

A concentração dos **pinhais em idades jovens** é preocupante porque **ainda não originam receitas e exigem investimento** (em 2015, apenas 4% dos pinhais se encontrava na classe 30-40 anos, aquela em que se realiza geralmente o corte final e a principal receita).

Em nenhum momento se deve confundir o declínio do pinhal-bravo revelado pelo Inventário Florestal com o grande potencial da espécie – como **pioneira**, com frequência é a única espécie capaz de ocupar e criar valor em solos pobres. Entre outros pontos fortes, tem **excelente adaptação** à maioria do território nacional e tem demonstrado uma **grande resiliência**, incluindo ao Nemátodo da Madeira do Pinheiro. **A capacidade de o pinhal-bravo fornecer serviços e produtos lenhosos e não lenhosos valorizáveis pela sociedade e por um mercado ávido e diversificado são os principais argumentos a favor da espécie.**

A componente empresarial da **Fileira do Pinho** representa¹: **81% do emprego e 88% das empresas industriais da Fileira Florestal**; 50% do VAB das empresas industriais da mesma Fileira; e 3,1% das exportações nacionais.

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** (IFN6). 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.

Não obstante a importância e relevância dos baldios, o Pinheiro-bravo é, na sua essência, uma espécie produzida no mini e microfúndio: **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. A este facto, acrescem outros de cariz social igualmente relevantes e de reconhecimento mais generalizado: **a propriedade privada, de pequena dimensão e muito fracionada; a elevada percepção de risco; e a desmotivação do proprietário privado para investir**, sobretudo em espécies com ciclos de produção mais longo como o Pinheiro-bravo.

Verifica-se assim um **desfasamento entre o elevado potencial do pinhal-bravo** para abastecer uma fileira geradora de emprego e riqueza, enquanto assegura serviços do ecossistema essenciais e a **predisposição do proprietário privado para investir na espécie.**

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

Os apoios públicos surgem como a única solução para motivar a ação do proprietário, desbloqueando o principal estrangulamento de base da Fileira do Pinho: o investimento e a gestão florestal insuficientes.

Este diagnóstico pode não ser inovador, mas o facto de o declínio revelado pelo Inventário Florestal se continuar a acentuar é indicador de que as políticas e apoios públicos têm sido incapazes de inverter a tendência de declínio passada– **urge assim criar uma mudança.**

2. OBJETIVOS DO ESTUDO

Este estudo tem por objetivo propor uma política concreta de investimento com recurso a apoios públicos, com destaque para o PE PAC, visando dar resposta às necessidades da Fileira do Pinho e possibilitando a concretização dos seguintes objetivos:

- a diminuição do risco de incêndio, impulsionando a motivação para o investimento privado e a redução de emissões de carbono;
- 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 o reforço das funções de proteção e conservação associados à remuneração dos serviços dos ecossistemas, com destaque para o armazenamento de carbono.

3. EVOLUÇÃO DO PINHEIRO-BRAVO NAS POLÍTICAS FLORESTAIS

A Estratégia Nacional para as Florestas (ENF), o documento político de referência para o FEADER, estabelece como orientação a **inversão da tendência de declínio da área de Pinheiro-bravo**, preconizando um ligeiro aumento absoluto da área até 2030 e uma diminuição de 1% em termos relativos. Na tabela seguinte sintetizam-se as orientações mais relevantes daquele documento para o pinhal-bravo.

Tabela 1. Áreas florestais preconizadas para o Pinheiro-bravo na Estratégia Nacional para as Florestas (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).

O **aumento de produtividade** é igualmente uma orientação política de relevo na ENF e em outros instrumentos de referência como o Roteiro Nacional para a Neutralidade Carbónica.

Na tabela seguinte indica-se a extensão de área que é necessário intervencionar, e o respetivo investimento, considerando essencialmente dois tipos de intervenção: (re)arborização, para repor a área perdida; e condução de regeneração natural, minimizando o risco de perda de área florestal. **A necessidade de investimento ascende a 564 milhões de euros nos dois próximos períodos de programação tendo também já em consideração as elevadas perdas registadas pelo efeito dos incêndios florestais no período 2015-2018 e as tendências de perda registadas até 2015.**

Tabela 2. Necessidade de investimento em Pinheiro-bravo para alcançar a meta mínima da Estratégia Nacional para as Florestas 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.

4. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO RURAL: IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS FLORESTAIS

Historicamente, nos Programas de Desenvolvimento Rural, a operacionalização das medidas florestais tem enfrentado desafios que originam a sua subexecução e subsequente transferência de verbas para outras medidas.

As principais causas incluem: dotação orçamental insuficiente; elevada carga burocrática; atrasos na abertura dos anúncios e na apreciação dos pedidos de apoio e consequente quebra de confiança e de interesse dos beneficiários.

Verifica-se ainda uma dificuldade acrescida em alocar investimento em Pinheiro-bravo. No ProDeR 2007-2013, a análise da informação disponível por espécie, ainda que incompleta, evidencia este facto, como se constata na tabela 3.

Tabela 3. Áreas (ha) em arborização e beneficiação por espécie 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.

Refira-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).

Relativamente ao PDR2020, não se encontra disponível informação de investimento por espécie, mas os dados publicados sugerem que, a 31 de dezembro de 2019, **apenas 5,1% do investimento seria em Pinheiro-bravo.**

As verbas dos Programas de Desenvolvimento Rural têm sido utilizadas sobretudo nas regiões do país em que a dimensão média da propriedade rústica é superior. Essas regiões não coincidem com as de maior aptidão para a produção lenhosa tal como estabelecido na especialização do território preconizada na Estratégia Nacional para as Florestas. De igual modo, **o investimento não se tem concentrado nas regiões com maior risco e perigosidade de incêndio.**

5. PLANO DE APOIO AO INVESTIMENTO EM PINHEIRO-BRAVO

Tendo em conta as necessidades da Fileira do Pinho e as suas especificidades, nomeadamente a predominância do minifúndio, a especificidade dos Baldios e o perfil dos proprietários florestais, foram identificadas cinco intervenções de apoio ao investimento sintetizadas na tabela 4. Três intervenções foram concebidas para a pequena propriedade, em duas estratégias: uma de ajuda à manutenção do pinhal e outra de apoio simplificado ao investimento. Para o investimento com escala é proposto o modelo de Contrato-programa como principal estratégia de investimento integrado.

Tabela 4. Síntese simplificada das Intervenções propostas para o Pinheiro-bravo

Intervenção	Destinatários Principais	Descrição sintética
Reforço e remuneração dos serviços ambientais prestados pelo Pinheiro-bravo	Proprietários florestais em micro e minifúndio (ainda não agrupados)	Religação à propriedade e ajuda à manutenção do pinhal Áreas entre 0,5 e 2 ha Apoio até 140€/hectare/ano mediante compromisso simplificado de manutenção da área florestal Semelhante a apoio ao Olival Tradicional
Florestas Tradicionais de Pinheiro-bravo²		
Pequenos Investimentos nas Explorações Florestais de Pinheiro-bravo		Investimento Integrado (produtivo e não produtivo) Áreas entre 0,5 e 10 ha Até 20 000 euros por beneficiário Apoio até 90% Semelhante a Pequenos Investimentos na Agricultura do PDR2020
Gestão Sustentável e Ativa das Áreas Florestais de Pinheiro-bravo	Pessoas singulares ou coletivas públicas ou privadas	Áreas superiores a 10 ha Investimento produtivo e algumas despesas conexas Apoio até 90% Semelhante à Operação 8.1.5. do PDR2020
Paisagens Florestais Resilientes	ZIF, Baldios EGF, UGF	Investimento integrado mediante Contrato-programa Apoio até 100% das ações elegíveis Até 500 000 euros por Contrato-programa

Todas as intervenções propostas para o Pinheiro-bravo são igualmente adaptadas e atrativas para as regiões de minifúndio, propiciando a redução do risco e o aumento da produção e produtividade da floresta nas zonas que a ENF estabelece como especializadas na produção lenhosa.

² Esta medida difere da anterior no sentido em que é específica para áreas incluídas na Rede Natura 2020 ou na Rede Nacional de Áreas Protegidas.

6. PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES E CONCLUSÕES

De forma a assegurar o contributo efetivo dos apoios para inverter o declínio do Pinheiro-bravo preconizado na Estratégia Nacional para as Florestas, é necessário estabelecer metas de investimento ambiciosas (mas imprescindíveis). Para o próximo período de programação (2021-2027) **é necessário um investimento mínimo anual em Pinheiro-bravo no valor de 53 milhões de euros/ano.**

O futuro Programa de Desenvolvimento Rural deve questionar paradigmas e eleger como prioridade alavancar o investimento nas regiões de minifúndio e nos Baldios. É necessário criar intervenções acessíveis aos beneficiários em minifúndio e intervenções integradas à escala da paisagem através de contratos-programa. Existem casos de sucesso que podem ser replicados no setor florestal e que são alvo de propostas concretas no estudo promovido pelo Centro PINUS. As cinco intervenções propostas apresentadas no referido estudo representam um investimento total **de 547,7,9 milhões de euros no período de programação 2021-2027.**

São indispensáveis o **aumento da dotação financeira global de apoio ao investimento florestal** no âmbito da política europeia de desenvolvimento rural e o **aumento do cofinanciamento nacional.**

É necessário **utilizar outros fundos e instrumentos financeiros nacionais para financiar ações atualmente apoiadas pelo PDR2020,** com destaque para as relativas à prevenção de incêndios - a rede primária e a estabilização de emergência - que devem ser financiadas pelo orçamento de estado e a rede secundária pelo Fundo de Coesão e FEDER.

Os proprietários de pinhal-bravo devem ser remunerados pelos serviços de ecossistema e o Fundo Ambiental afigura-se como o instrumento mais adequado. O Fundo Florestal Permanente deve ser mobilizado para o apoio ao pequeno investimento em minifúndio de forma inovadora.

A sinergia e a complementaridade de fundos deverão ser promovidas.

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.**