

Análise Crítica do PEPAC na perspectiva do setor florestal

Miguel Viegas^{1*}, Susana Carneiro²,

Sumário. O presente artigo parte da análise da repartição geográfica dos apoios da PAC, identificando uma profunda assimetria que penaliza fortemente os territórios considerados como mais vulneráveis em matéria de desenvolvimento socioeconómico e de vulnerabilidade aos incêndios. A partir destes dados, os autores elaboram uma análise crítica do processo de elaboração do PEPAC, incluindo as recomendações da Comissão Europeia.

De acordo com as características próprias do território português, incluindo a sua estrutura fundiária, os autores consideram que o atual PEPAC, seja pelos montantes envolvidos seja pelo desenho das medidas de apoio, não responde às necessidades da floresta portuguesa e muito dificilmente irá inverter a sua tendência de declínio e empobrecimento. O artigo termina com um conjunto de sugestões para aumentar a capacidade de absorção de apoios nos territórios vulneráveis.

Palavras-chave: Política Agrícola Comum, Plano Estratégico, Desenvolvimento rural, Política florestal

Critical Analysis of PEPAC from the perspective of the forestry sector

Abstract. This article starts from the analysis of the geographical distribution of CAP support, identifying a profound asymmetry that heavily penalizes the territories considered to be more vulnerable in terms of socio-economic development and vulnerability to fires. Based on these data, the authors carry out a critical analysis of the PEPAC elaboration process, including the European Commission's recommendations.

According to the specific characteristics of the Portuguese territory, including its land structure, the authors consider that the current PEPAC, either because of the amounts involved or because of the design of the support measures, does not respond to the needs

¹ Professor na Universidade de Aveiro. *E-mail: mlbv@ua.pt

² Diretora Executiva do Centro Pinus

of the Portuguese forest. As such it will be very difficult to reverse its trend of decline and impoverishment. The article ends with a set of suggestions to increase the capacity to absorb support in vulnerable territories.

Keywords: Common Agricultural Policy, Strategic Plan, Rural development, Forest policy

Analyse critique du PEPAC du point de vue du secteur forestier

Résumé. Cet article part de l'analyse de la répartition géographique des aides de la Politique Agricole Commune (PAC), identifiant une asymétrie profonde qui pénalise lourdement les territoires considérés comme les plus vulnérables en termes de développement socio-économique et de vulnérabilité aux incendies. À partir de ces données, les auteurs procèdent à une analyse critique du processus d'élaboration du Plan Stratégique de la PAC (PEPAC), et des recommandations de la Commission européenne. Selon les spécificités du territoire portugais, notamment sa structure foncière, les auteurs considèrent que le PEPAC actuel, soit en raison des montants en jeu, soit en raison de la conception des mesures d'accompagnement, ne répond pas aux besoins de la forêt portugaise. En tant que tel, il sera très difficile d'inverser sa tendance au déclin et à l'appauvrissement. L'article se termine par une série de suggestions pour augmenter la capacité d'absorption des aides dans les territoires vulnérables.

Mots-clés: : Politique Agricole Commune, Plan Stratégique, Développement rural, Politique forestière

Introdução: As potencialidades da fileira florestal

Os Tratados da União Europeia (EU) não mencionam a floresta de forma explícita. Neste sentido, não existe uma política europeia de florestas. No entanto, a floresta tem estado cada vez mais presente na agenda política da União Europeia. Isto deve-se em parte à ocorrência cada vez mais frequente de mega incêndios em vários estados-membros, mas também com o papel central da floresta no combate às alterações climáticas. O princípio da subsidiariedade, conjugado com a diversidade da floresta dentro do espaço europeu, aponta para que a política florestal continue no domínio das competências nacionais. Contudo, e tendo como pano de fundo uma consciência crescente sobre a globalidade dos fenómenos climáticos e a impossibilidade de segmentar este combate dentro da soberania de cada um, a União Europeia estabeleceu uma estratégia europeia para as florestas prevendo com um conjunto de mecanismos de apoio destinados a apoiar a sustentabilidade das florestas europeias.

A fileira florestal tem uma enorme importância económica, mas também social e ambiental. De acordo com dados do INE, o volume de negócios total das indústrias florestais ligadas às grandes fileiras florestais (pinho, sobre e eucalipto) foi de 10 060 milhões de euros em 2018, o que representou 4,93% do Produto Interno Bruto (PIB). A totalidade do setor florestal, incluindo a silvicultura, indústria e o comércio de base florestal, mobiliza cerca de 24 mil empresas, responsáveis por mais de 100 mil empregos diretos. Segundo os dados da DGAE para 2018, os grandes setores industriais com base em matérias-primas florestais (pasta e papel, cortiça, madeira e mobiliário) reuniam um total de 10 049 empresas, as quais foram responsáveis por um Valor Acrescentado Bruto (VAB) de 2 539 milhões de euros, ou seja, cerca de 1,25% do Produto Interno Bruto e de 11,30% do total da indústria transformadora (JORDÃO, 2019). As exportações de bens das indústrias da fileira florestal atingiram os 5 974,76 milhões de euros em 2019, representando 9,97% do total das exportações portuguesas, segundo os últimos dados da DGAE.³ Dentro da indústria florestal a fileira do pinho assume especial relevância, assumindo cerca de 50% do VAB total, 81% dos postos de trabalho (57843 em 71845) e 88% das empresas (CALADO *et al.*, 2020). Muito embora o total do setor florestal – juntando as matérias-primas e os produtos industriais –, tenha apresentado um saldo da balança comercial excedentário na última década, tendo aumentado de 1,7 mil milhões de euros em 2010 para 2,89 mil milhões em 2019, importa relevar um défice crónico em matéria de

³ Fonte dos dados: INE, Estatísticas do comércio internacional de bens

abastecimento de matérias primas. De acordo com dados do Centro PINUS o défice estrutural de madeira, terá representado 57% do consumo industrial em 2021 (CENTRO PINUS, 2022).

Acresce a estes números que a fileira florestal tem uma capacidade de fixação ímpar das populações, no mundo rural, num país profundamente assimétrico onde existem extensas regiões do interior em profunda anemia demográfica. O tecido empresarial do setor é constituído maioritariamente por pequenas e médias empresas com uma dispersão geográfica expressiva. Cerca de 86% das empresas têm menos de 10 trabalhadores e 80% estão repartidas por vários distritos das regiões norte e centro.

Para além da dimensão socioeconómica, a floresta desempenha também uma importante função ambiental e ecológica, na conservação da água, do solo e da biodiversidade. Contribui para a manutenção da vida selvagem pela sua atividade de suporte do qual dependem inúmeras espécies para abrigo, alimentação e reprodução. Muitas áreas de floresta autóctone estão incluídas na Diretiva Europeia de Habitats e na Rede Natura 2000, que têm como objetivo assegurar a biodiversidade através da conservação de habitats naturais em diferentes zonas do território. O pinheiro-bravo, apesar de ser a terceira espécie em área ocupada, é o maior reservatório de carbono da floresta nacional. É também a espécie com mais carbono armazenado por hectare na biomassa viva das árvores de povoamentos puros e a sua capacidade para fornecer serviços ecossistémicos é assinalável (CALADO *et al.*, 2020).

Apesar desta importância social e económica, os últimos anos evidenciam um declínio da produção silvícola nacional. De acordo com as Contas Económicas da Silvicultura de 2020 do INE, no período 2016 a 2020, do Valor Acrescentado Bruto (VAB) da silvicultura decresceu, regredindo para valores de 2008 e anulando o crescimento verificado entre 2009 e 2015. Traduzindo em números, o Valor Acrescentado Bruto (VAB) da silvicultura em 2020 decresceu 6,5% em volume e 8,5 em valor em comparação com 2016. O saldo da balança comercial dos produtos de origem florestal atingiu um máximo em 2021, tendo aumentado de 2,4 mil milhões de euros, em 2020, para 2,7 mil milhões de euros.

De acordo com o 6.º Inventário Florestal Nacional (IFN6), a floresta do Continente é ainda dominada por espécies autóctones.⁴ Em primeiro lugar surgem os carvalhos (incluindo sobreiro e azinheira) com cerca de 36% do total. Em segundo lugar aparecem os pinheiros com cerca de 30%. Os eucaliptais representam 26% da superfície florestal e a restante área é distribuída por espécies

⁴ Disponível em <http://www2.icnf.pt/portal/florestas/ifn/ifn6> (acedido a 20/02/2022)

de menor expressão (incluindo castanheiros, alfarrobeira, acácias, medronheiro, choupos, espécies ribeirinhas e outras resinosas). Contudo, a tendência revela um forte declínio da área de pinheiro-bravo, a manutenção da área de sobreiro e o aumento da de eucaliptos. Entre 1995 e 2015, de acordo com a Tabela 1, a área florestal global mantém praticamente a mesma dimensão. A área de pinhal perde 250 mil hectares, enquanto a área de eucaliptal aumenta 150 mil hectares. A área de sobreiro (azinhal e sobreiro) perde cerca de 120 mil hectares.

Tabela 1 - Superfície florestal (milhares de ha) por localização geográfica (Fonte: ICNF, 2019 e IFN6)

	2015	2010	2005	1995
T: Total	3329,6	3269,7	3299,9	3381,4
1: Áreas de povoamentos florestais	3030	2991,1	2940,2	3233,3
11: Área de pinheiros	808,7	811,4	821,2	1060,8
111: Área de pinheiros bravos	619,5	633,4	659,5	983,1
112: Área de pinheiros mansos	189,2	178	161,6	77,7
12: Área de sobreiros	705,1	695,9	711,8	712,8
13: Área de eucaliptos	777,8	757,7	716,5	675,1
14: Área de carvalhos	76,7	65,1	61,9	130,9
15: Área de castanheiros	47,8	42,7	37,5	41,6
16: Área de azinheiras	341,8	343,3	329,4	461,6
17: Áreas de outras resinosas	58,3	80	79,4	28,4
18: Áreas de outras folhosas	213,8	194,9	182,4	122,1
2: Áreas ardidas de povoamentos	12,7	30,1	104,7	79,3
3: Áreas de corte raso	99	38,3	28,5	27,4
4: Áreas em regeneração	125,7	147,4	179,5	0
5: Outras áreas florestais	62,2	62,8	46,9	41,4

Este declínio da floresta, não pode ser desligado do contexto social e económico associado ao espaço rural onde encerraram, nas últimas décadas, centenas de milhares de explorações. Consequentemente, importa refletir sobre as razões que justificam o reduzido impacto das políticas de apoio à floresta e aos territórios rurais, com particular destaque para os apoios da Política Agrícola Comum (PAC), considerando que cerca de 90 % dos fundos da União afetados às florestas provêm do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

A Floresta, a política florestal e os apoios comunitários do PDR2020

Em Portugal, diferentemente do que é observado em outros países da Europa, predomina a floresta privada. Contudo, as políticas públicas foram sempre, ao longo da história portuguesa um elemento motor da floresta nacional. Cientes desta realidade, os sucessivos governos e a União Europeia foram produzindo documentos orientadores que responsabilizam o Estado por políticas públicas de apoio à floresta por forma a compensar falhas de mercado e aproximar o seu nível de provisão ao ótimo social. A Estratégia Nacional para as Florestas, 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 melhorar a gestão florestal e aumentar a sua produtividade. O pinheiro-bravo assume particular relevância na medida em que a sua presença coincide com as parcelas de menor dimensão, que são ao mesmo tempo aquelas onde ocorrem maior número de incêndios florestais. O pinheiro-bravo ocupa apenas 8,3% da área total abrangida por Zonas de Intervenção Florestal (ZIF que têm maior presença no sul de Portugal. O pinheiro-bravo abrange, em contrapartida, 70% das áreas comunitárias (Baldios) e predomina ou ocupa áreas significativas na Rede Natura, nas áreas classificadas com alto e muito alto risco estrutural de perigosidade de incêndios e em zonas montanhosas. Em áreas com solos pobres ou degradados por processos erosivos, 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 (Calado *et al.*, 2020).

A grande maioria dos apoios públicos dirigidos ao mundo rural e em particular à floresta vêm da PAC e em particular do seu segundo pilar (Desenvolvimento Rural). O Plano de Desenvolvimento Rural correspondente ao último Quadro Financeiro Plurianual (PDR2020) está dividido em 4 áreas:

- Área 1. Inovação e Conhecimento
- Área 2. Competitividade e Organização da Produção
- Área 3. Ambiente, Eficiência no Uso dos Recursos e Clima
- Área 4. Desenvolvimento local

As medidas específicas destinadas à floresta encontram-se na Área 3. Na Área 2 encontram-se as medidas de apoio à valorização dos produtos da floresta. Estas estão destinadas essencialmente a empresas de transformação de produtos florestais (portaria 120/2016).

Dentro da Área 3, encontramos várias medidas avulsas que se destinam à valorização de terrenos florestais. As ações 7.3 (rede Natura), 7.7 (pastagem

extensivo), 7.9 (mosaico florestal), e 7.10 (as Silvo Ambientais), todas elas situadas na Medida 7, “Agricultura e Recursos Naturais” destinam-se a contribuir para uma floresta mais sustentável e resistente aos incêndios. Contudo, globalmente e como iremos ver, o seu peso financeiro e a sua abrangência são reduzidos. A Medida 8, “Proteção e Reabilitação de Povoamentos Florestais” concentra os recursos mais importantes destinados a apoiar a floresta. Nesta medida o PDR2020 inclui duas ações principais com um conjunto de operações:

- Ação 8.1. Silvicultura Sustentável
 - Operação 8.1.1. Florestação de Terras Agrícolas e não agrícolas
 - Operação 8.1.2. Instalação de Sistemas Agroflorestais
 - Operação 8.1.3. Prevenção da Floresta contra Agentes Bióticos e Abióticos
 - Operação 8.1.4. Restabelecimento da Floresta Afetada por Agentes Bióticos e Abióticos ou por Acontecimentos Catastróficos
 - Operação 8.1.5. Melhoria da Resiliência e do Valor Ambiental das Florestas
 - Operação 8.1.6. Melhoria do Valor Económico das Florestas
- Ação 8.2. Gestão de Recursos Cinegéticos e Aquícolas
 - Operação 8.2.1. Gestão de Recursos cinegéticos
 - Operação 8.2.2. Gestão de Recursos Aquícolas

Os dados relativos a montantes pagos por beneficiário divulgados pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP) representam a fonte mais fiável para se avaliar os apoios que chegam ao terreno. Esta divulgação é um imperativo legal dos regulamentos.⁵

Os dados divulgados para efeitos de harmonização comunitária são agrupados de acordo com as rubricas dos regulamentos e não de acordo com o PDR2020. A Tabela 2 apresenta as principais rubricas relacionadas direta ou indiretamente com a floresta. É necessário interpretar os dados com alguma cautela. Muitas ações, como é exemplo a ação 15 (medidas agroambientais) são transversais.⁶ Diluem-se por muitas áreas, beneficiando a floresta de forma muitas vezes indireta e sem que seja possível quantificar o impacto imediato na floresta. As ações 8 e 20, em contrapartida, são dirigidas diretamente à floresta. A ação 20 assume um valor residual. Iremos centrar o nosso estudo na ação 8 que agrega a parte fundamental das medidas do PDR2020 orientadas para as florestas.

⁵ A política agrícola comum (PAC) apoia quase sete milhões de beneficiários em toda a União Europeia. Ao abrigo das regras de transparência, os países da UE devem publicar dados pormenorizados sobre os beneficiários dos pagamentos da PAC

⁶ Artigo 28º do Regulamento (UE) n.º 1305/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)

Na Tabela 2, podemos ver a média dos montantes pagos e do número de beneficiados entre 2019 e 2020. A ação 8 apoiou em média durante o período em estudo, 5357,5 beneficiários, num montante global de 53 milhões de euros. Este valor corresponde sensivelmente a 10% do envelope total alocado ao desenvolvimento Rural (Pilar II da PAC). Representa uma ajuda de quase 10 mil euros por agricultor.

Tabela 2 - Apoios pagos relacionados direta ou indiretamente com floresta (Fonte: IFAP)

Média 2019/2020			
	Montante	Beneficiário	Média
Ação 8: Silvicultura Sustentável	53 377 973,01 €	5357,5	9 963,22 €
Ação 15: Agroambiente e clima	153 916 929,57 €	56995,5	2 700,51 €
Ação 17: rede Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água	8 457 388,93 €	6370,5	1 327,59 €
Ação 18: zonas sujeitas a condicionantes naturais	169 783 431,96 €	146863	1 156,07 €
Ação 20: Serviços silvo ambientais e climáticos e conservação das florestas	775 739,02 €	62,5	12 411,82 €

A Figura 1 confronta a distribuição dos apoios no território continental português com a proporção da área florestal por exploração agrícola de acordo com o recenseamento agrícola do INE de 2019. Mais particularmente, temos no cartograma à esquerda a distribuição do montante por concelho dos apoios relacionados com a ação 8 (ver Tabela 2). No cartograma do meio observa-se a repartição dos beneficiários também por concelhos em Portugal Continental. Os dois mapas indicam uma repartição desigual dos apoios florestais da PAC no território. Os apoios e os beneficiários concentram-se sobretudo na região do Alentejo, e nas regiões interiores das regiões Centro e Norte. Resulta daí que uma parte significativa das regiões centro e norte é menos apoiada relativamente a outras zonas do país.

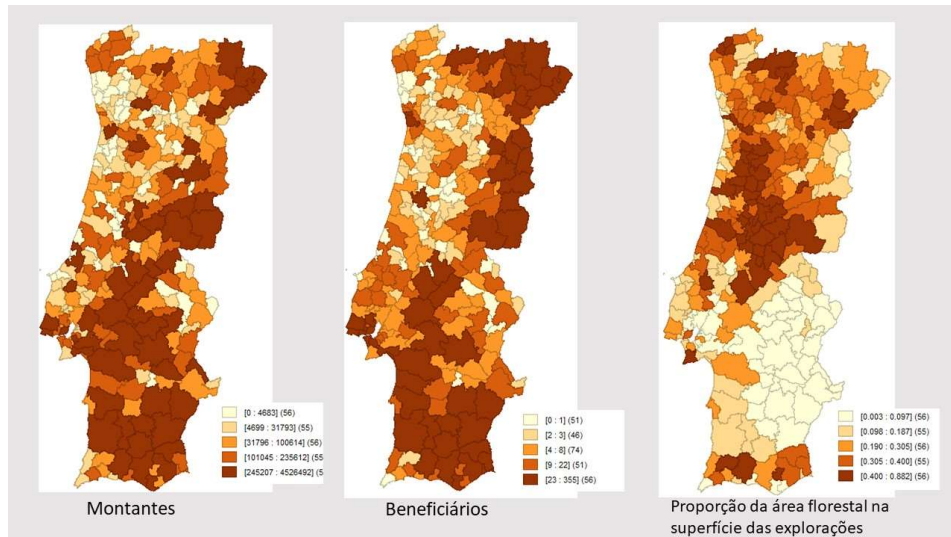


Figura 1 - Distribuição dos apoios da PAC ao setor das florestas e área florestal (Fonte: IFAP, 2019-2020 e Recenseamento Agrícola 2019, INE)

Será que isto resulta de uma distribuição geográfica heterogénea do espaço florestal? O cartograma da direita responde a esta pergunta. Neste, podemos ver a proporção da área florestal nas explorações agrícolas recenseadas pelo INE. De acordo com os dados, é precisamente na região central da região Centro onde esta concentração é maior. Vemos igualmente uma mancha mais escura no Barlavento Algarvio, correspondente à Serra de Monchique, onde a área florestal também representa uma parte significativa das explorações agrícolas. Ou seja, são as regiões onde a proporção da área florestal nas explorações agrícolas é maior que recebem menos apoio. Ou dito de outra forma, as regiões como por exemplo, a do Alentejo, onde a área florestal é menos importante, concentram uma parte importante dos apoios, em detrimento de outras regiões onde esta necessidade seria mais premente.

Entre 2000 e 2019, foram registados 2,8 milhões de hectares de área ardida em Portugal (SAN-MIGUEL-AYANZ *et al.*, 2020). 2003, 2005 e 2017 foram os anos dos mais severos incêndios rurais e contribuíram para que a área ardida em Portugal fosse das maiores da Europa nas duas últimas décadas. Para além de refletirem mudanças na utilização do espaço rural, estes registos estão também relacionados com condições meteorológicas extremas (ICNF, 2019). Este total de área ardida não corresponde apenas a fogos em áreas de floresta. De acordo com dados do ICNF, as áreas de povoamento representaram em média (entre 2011 e 2020) 49%

da área ardida contra 44% de matos e 7% de terrenos agrícolas. O abandono de grande parte do espaço rural confere a estes territórios uma maior vulnerabilidade aos incêndios. Portugal é o país do Sul da Europa com a maior proporção de área ardida em territórios rurais (SAN-MIGUEL-AYANZ *et al.*, 2020). Neste sentido, a necessidade de apoiar a floresta nos territórios vulneráveis constitui uma evidência. Não por acaso, o Plano de Recuperação e Resiliência prevê uma linha específica de apoio à transformação da paisagem dos territórios vulneráveis que passa por medidas estruturais de prevenção contra os incêndios florestais (com uma rede primária de faixas de gestão de combustível) e apoios à valorização da floresta, tornando-a mais resiliente.

A Figura 2 apresenta 3 cartas que confrontam os incêndios, os territórios vulneráveis e a localização das ZIF em Portugal Continental. A Portaria n.º 301/2020 de 24 de dezembro aprova a delimitação dos territórios vulneráveis com base nos critérios fixados no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 28-A/2020, de 26 de junho. Nos termos desta Portaria e do Decreto-Lei que lhe dá origem, as alterações estruturais da sociedade ao longo das últimas décadas, levaram à passagem de milhares de hectares, que estavam destinados à agricultura ou pastorícia, para o domínio da ocupação florestal (matos e áreas arborizadas). Para solucionar a atual situação, o Decreto-Lei n.º 28-A/2020, de 26 de junho, considera como territórios vulneráveis as freguesias que verifiquem as seguintes condições:

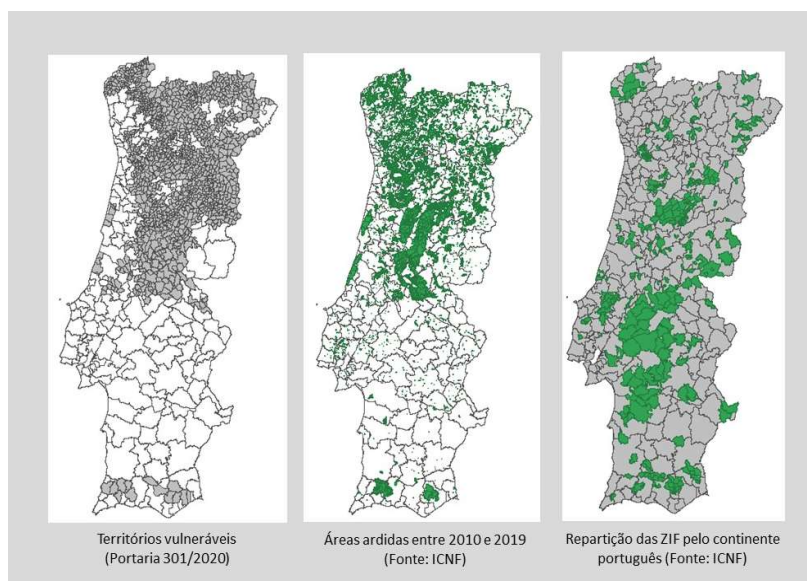


Figura 2 - Territórios vulneráveis, incêndios e distribuição das ZIF (Fonte: ICNF e IFAP)

- As freguesias do continente em que mais de 40 % do território se encontra sob perigosidade alta e muito alta de incêndio rural;
- As freguesias do continente que, não cumprindo o critério de perigosidade estabelecido na alínea anterior, sejam totalmente circundadas por freguesias que cumpram o citado critério.

O mapa esquerdo da Figura 2, mostra a totalidade dos Territórios Vulneráveis do continente. Excetuando uma pequena mancha no Algarve, estes territórios concentram-se principalmente nas regiões Centro e Norte. O mapa do meio mostra a localização dos incêndios em Portugal continental entre 2010 e 2019.⁷ Finalmente o cartograma da direita mostra a distribuição das ZIF em Portugal continental. Os mapas apresentados até aqui, conjugados com o conhecimento específico dos territórios existentes nas várias regiões de Portugal continental, dão um contributo importante para compreender as razões do crescente abandono da floresta e a prevalência dos incêndios que, ano após ano, assolam o país. Importa compreender as razões que levam à concentração dos apoios nas regiões de maior dimensão média da propriedade enquanto aquelas em que predomina o minifúndio são excluídas.

Os dados constantes nos mapas apresentados nas Figuras 1 e 2 são confirmados pelos dados de execução do PDR2020. Em primeiro lugar os montantes globais alocados às diferentes ações destinadas à valorização da floresta são escassos face às necessidades. Esta escassez resulta na existência de muitas candidaturas aprovadas que ficaram sem financiamento. Em segundo lugar, existe uma dupla concentração do financiamento, concentrado em primeiro lugar no Alentejo e em segundo lugar em poucos projetos. Esta distribuição prejudica regiões onde predomina o minifúndio. De acordo com os dados de execução do PDR2020 a 31/12/2021 divulgados pela autoridade de gestão o Alentejo continua a ser a região com mais investimento e número de candidaturas, com respetivamente 42% e 44% do total contratualizado. A região Norte representa apenas 17% do financiamento e 15% das candidaturas contratualizadas. Por outro lado, o financiamento tende a concentrar-se nas empresas, nas autarquias e nas ZIF em detrimento das pessoas singulares (CENTRO PINUS, 2022).

⁷ ICNF, Cartografia das áreas ardidas no período compreendido entre 2003 e 2019, <https://www.icnf.pt/apoios/pdr2020/operacao814>, acedido a 23/02/2022

O PEPAC 2023-2027: reflexão e recomendações

De acordo com as novas regras da PAC pós 2020, os Estados-Membros devem elaborar um Plano Estratégico abrangendo num único documento todas as medidas incluídas em ambos os pilares. O plano estratégico português, denominado, Plano Estratégico para a Política Agrícola Comum (PEPAC) foi apresentado à Comissão Europeia, numa primeira versão, em dezembro de 2021. A Comissão Europeia viria a responder com um conjunto de sugestões através de uma carta de observações enviada a 31 de março de 2022. Apesar do alcance de muitas destas observações, a versão final do PEPAC sofreu poucas modificações, mantendo no essencial as mesmas propostas relativamente à floresta.

Numa análise resumida, o novo PEPAC mantém praticamente igual os montantes financeiros e as regras do PDR2020 em matéria de apoios florestais. Por isso, não responde à necessidade para inverter uma tendência de declínio da floresta apesar de todos os instrumentos de planeamento estratégicos apontarem para a necessidade de investir no ordenamento florestal como condição necessária ao desenvolvimento dos territórios e ao combate às alterações climáticas (Plano Nacional De Gestão Integrada De Fogos Rurais 2020-2030, Roteiro Nacional Para A Neutralidade Carbónica 2050, Estratégia Nacional Para As Florestas, entre outros).

Vale a pena transcrever algumas das recomendações feitas pela Comissão Europeia na Carta de Observações citada anteriormente e que dão conta da falta de ambição do PEPAC em matéria florestal. A carta contém 32 observações.

- Observation n° 9: The Plan should deliver more ambition, especially in relation to water management (quantity and quality), nutrient use efficiency, ammonia emissions, sustainable forest management and fire prevention. The Commission requests Portugal to revise its Plan accordingly.
- Observation n° 12: The contribution of the Plan to climate change adaptation is limited, for example with regard to forest fire prevention, water management, enhancing water retention of the landscape, floods and drought prevention. Portugal is invited to make adaptation interventions more visible and strengthen them or add adequate climate change adaptation measures in line with its Adaptation Strategy.
- Observation n° 18: The Commission invites Portugal to justify the sharp decrease of funding for the intervention on prevention of biotic and abiotic agents in forests.

Face aos constrangimentos identificados e que são reconhecidos quer pelos agentes produtivos, quer pelas várias instituições públicas com responsabilidades nesta área, seriam de esperar medidas mais ambiciosas, adequadas e orientadas para a superação dos problemas que continuam a bloquear o desenvolvimento dos espaços florestais em Portugal há décadas. Vamos abordar sucessivamente a questão do financiamento, da burocracia e da necessidade de criação de um instrumento simplificado dirigido especificamente aos pequenos proprietários florestais.

Financiamento

De acordo com a FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, o investimento florestal está muito abaixo do necessário. Para atingir as metas climáticas fixadas para 2025 em matéria de clima, biodiversidade e combate à degradação dos solos, este investimento deveria ser multiplicado por 4 (FAO, 2022). Todas as estimativas convergem em valores de investimento na floresta muito aquém do necessário para assegurar de forma plena todo o seu potencial económico, social e ambiental. Na incapacidade do mercado assegurar os recursos necessários ao desenvolvimento florestal, o investimento público é apresentado como condição indispensável para atrair capitais privados (WHITEMAN *et al.*, 2015).

Conforme pode ser visto na Tabela 3, Portugal apresenta o pior desempenho em matéria de crescimento da área florestal. Entre 1990 e 2020, o crescimento médio da área florestal dentro da União Europeia foi, em valor absoluto de 470 mil hectares. Em Portugal, o crescimento foi negativo tendo perdido neste intervalo de tempo, 87 mil hectares.

A Estratégia Nacional para as Florestas⁸ prescreve uma expansão da atual área florestal por forma a atingir 3,5 milhões de hectares em 2030 e, no caso do pinhal-bravo, uma inversão da tendência de declínio de área. Usando a matriz de custos publicada pela Comissão de Acompanhamento para as Operações Florestais (CAOF) junto da Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural, o Centro Pinus estima custos médios de arborização de 1.500€/ha e custos médios de condução da regeneração natural de 1.000€/ha aplicados ao pinheiro-bravo. Aplicando estes valores aos objetivos da ENF, a mesma organização estima para

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 6-B/2015, de 4 de fevereiro que aprova a Estratégia Nacional para as Florestas, que constitui a primeira atualização da Estratégia aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro

Tabela 3 - Crescimento da área florestal na Europa entre 1990 e 2020 (Fonte: Eurostat, 2022)

País	Crescimento da área florestal entre 1990 e 2020 (milhares de há)
Portugal	-87,00
Suécia	-83,00
Bósnia Herzegovina	-22,09
Malta	0,11
Liechtenstein	0,20
Luxemburgo	2,90
Bélgica	11,90
Eslováquia	23,42
Países-Baixos	24,17
República Checa	47,67
Noruega	48,00
Eslovénia	49,83
Croácia	89,11
Dinamarca	97,00
Suíça	115,61
Alemanha	119,00
Áustria	123,48
Estónia	232,50
Letónia	237,79
Hungria	239,11
Lituânia	256,00
Irlanda	320,38
Reino Unido	412,00
Finlândia	533,67
Roménia	558,05
Bulgária	566,00
Polónia	601,00
Grécia	603,25
Itália	1976,38
França	2817,00
Espanha	4667,51

o período 2023-2027 uma necessidade de financiamento de 371 milhões de euros apenas para o pinheiro-bravo (CALADO *et al.*, 2020). Este valor corresponde à quase totalidade do envelope associado à linha de apoio à Silvicultura Sustentável do PEPAC (275 milhões de euros) onde se concentram a quase totalidade dos apoios à floresta. Se considerarmos que a maioria da área florestal existente em Portugal necessita de intervenção, concluímos que os montantes do PEPAC (quase idênticos ao PDR2020) ficam muito aquém das necessidades da floresta e dos grandes desafios associados. Desta forma, coloca-se a necessidade de complementar o financiamento do PEPAC com outras fontes que podem vir de outros fundos estruturais da União Europeia ou do orçamento de estado (Fundo Florestal Permanente entre outros).

Criação de um instrumento simplificado dirigido especificamente aos pequenos proprietários florestais

A FAO reconhece e sublinha a necessidade de garantir que o financiamento chegue aos pequenos produtores como condição fundamental para o êxito de soluções florestais (FAO, 2022). A mesma fonte estima que, a nível mundial, os pequenos produtores receberam menos de 1,7% dos fundos destinados à ação climática em 2019. Neste sentido, recomenda que novas soluções financeiras e modalidades de investimento, adaptadas aos pequenos produtores e passíveis de promover a redução das desigualdades, devem ser ampliadas e reforçadas.

O regime de propriedade da floresta vigente em Portugal constitui uma singularidade no panorama europeu. Conforme pode ser confirmado junto do Eurostat, apenas cerca de 3% dos terrenos florestais são detidos por entidades públicas. Os proprietários privados detêm 92%, estando o restante integrado na chamada propriedade comunitária (Baldios). A propriedade privada é caracterizada por uma elevada fragmentação. Em Portugal, existem 11,7 milhões de prédios rústico de uso florestal.

Em matéria de aplicação dos apoios, o PEPAC pouco avançou, copiando no essencial, os termos do PDR2020. Isto significa que sem uma medida de apoio específico, os milhares de pequenos produtores florestais muito dificilmente poderão formular as candidaturas que são complexas e exigem em não raros casos elementos que os potenciais beneficiários desconhecem ou não estão em condições de aceder. Olhemos para as medidas mais significativas incluídas na rubrica C.3.2 (Silvicultura sustentável), Florestação de Terras Agrícolas e não-agrícolas, Prevenção da Floresta contra Agentes Bióticos e Abióticos,

Restabelecimento da Floresta afetada por agentes Bióticos e Abióticos ou por acontecimentos ou Promoção dos Serviços de Ecossistemas. Em todas elas existem condições de elegibilidade incompreensíveis para a maioria dos pequenos produtores. Muitas destas condições exigem o conhecimento do regime jurídico aplicável às ações de arborização e rearborização (RJAAR), do plano de ordenamento florestal (PROF). Exigem Plano de Gestão Florestal ou equivalente de acordo com as normas do PROF. Por outro lado, as medidas priorizam sempre áreas sob gestão coletiva, sejam elas ZIF, EGF, UGF ou baldios.

Compreende-se que seja dada prioridade às diversas formas de gestão coletivas. Estas garantem escala e um planeamento mais coerente. Por outro lado, as organizações de produtores dispõem de recursos humanos qualificados que permitem não só o acesso às candidaturas, mas igualmente a implementação e acompanhamento dos projetos. No entanto, e conforme a experiência de quadros anteriores demonstra, a não consideração das especificidades do tecido produtivo predominante em extensas áreas do território português compromete e adia de forma indefinida uma reforma florestal que valorize os territórios, estanque o declínio demográfico e inverta o abandono do território que favorece os incêndios.

Sobressai da leitura dos principais documentos orientadores de política florestal a necessidade de investir em territórios com pouco potencial agrícola, mas com excelentes oportunidades de investimento florestal com elevada rentabilidade económica, social e ambiental. Estes investimentos, baseados na exploração de espécies autóctones de crescimento lento, caracterizam-se por ciclos económicos longos, mediando cerca de 30 a 40 anos ou superiores entre a plantação e o corte final. Independentemente de haver outras fontes de receitas ao longo do ciclo (desbastes, resina, no caso do pinheiro, cogumelos etc.), não existe, por diversas razões (tempo, risco etc.), predisposição dos agentes privados para investir nestas espécies. Os apoios públicos tornam-se assim uma condição necessária para vencer os constrangimentos que estão na base do sub-investimento privado na floresta.

Neste sentido, justifica-se, independentemente dos apoios existentes direcionados para a gestão coletiva da floresta, a existência de intervenções simplificadas direcionadas para a pequena propriedade, seja ao nível do investimento, seja ao nível da manutenção. Para este instrumento, importa considerar alguns aspetos visando a sua operacionalização plena no terreno. Em primeiro lugar, o processo deve ser mais simplificado, diminuindo a carga burocrática. Em zonas consideradas prioritárias, deveriam ser criados serviços de extensão para apoiar a preparação das candidaturas e os investimentos.

Finalmente, estes instrumentos devem ter em consideração o ciclo produtivo que é extremamente longo quando comparado com outras atividades. Tais recomendações podem parecer custosas, mas este é o preço a pagar por uma estratégia ambiciosa que possam maximizar a produção lenhosa por forma a alimentar uma fileira com elevado valor acrescentado como é o caso da serração e do mobiliário, e ao mesmo tempo maximizar o retorno ambiental e minimizar os riscos de incêndios.

Bibliografia

- CALADO, N., PORTA, M., CARNEIRO, S., TEIXEIRA, P., 2020. *Política de apoio ao investimento para o Pinheiro-bravo no horizonte 2021-2027 e 2028-2034*.
- CENTRO PINUS, 2022. *A Fileira do Pinho em 2021. Investimento Público em Floresta: ponto de situação do PDR2020*. Ambos disponíveis em www.centropinus.org.
- DEVY-VARETA, N., 1985. Para uma geografia histórica da floresta portuguesa: as matas medievais e a "coutada velha" do Rei. *Geografia* **1**. *Revista Da Faculdade de Letras Da Universidade Do Porto*.
- FAO, 2022. Investment in The Forest Pathways With Potentially Considerable Benefits. In *The State of the World's Forests 2022*. FAO. <https://doi.org/10.4060/CB9360EN>
- ICNF, 2019. *8th Provisional report on rural fires*. Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, Lisboa.
- JORDÃO, M., 2019. *Indústrias de Base Florestal*.
- NUNES, A., 2002. Uso do solo em Portugal Continental: aspetos gerais da sua evolução. *Cadernos de Geografia* **21**(23): 91-103.
- SAN-MIGUEL-AYANZ, J., DURRANT, T., BOCA, R., MAIANTI, P., LIBERTÁ, G., ARTÉS-VIVANCOS, T., OOM, D., BRANCO, A., DE RIGO, D., FERRARI, D., PFEIFFER, H., GRECCHI, R., NUJTEN, D., LERAY, T., 2020. *Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2019*. (<https://doi.org/102760/468688>).
- WHITEMAN, A., WICKRAMASINGHE, A., PIÑA, L., 2015. Global trends in forest ownership, public income and expenditure on forestry and forestry employment. *Forest Ecology and Management* **352**: 99-108.
- VIEGAS, M., CORDOVIL, F., 2020. *Cobertura territorial da PAC*. Apresentação no Webinar Financiamento de Floresta Autóctone. Disponível em www.centropinus.org.