

**Implementação do Programa de Acção Florestal
na Zona do Pinhal Sul**

**Contribuição para a avaliação
do PAF na região**

Celestino Morais de Almeida

Escola Superior Agrária de Castelo Branco

Patricia Goldey

Chris Garforth

AERDD - University of Reading, UK

Estudo financiado pelo

British Council

Castelo Branco, 1996

Nota Prévia

O presente relatório resulta de um estudo desenvolvido na Zona do Pinhal, sob o financiamento de uma bolsa concedida pelo em British Council ao abrigo do Tratado de Windsor, 1995.

Na sua execução contamos com a colaboração das directamente envolvidas no estudo, a Escola Superior Agrária do Instituto Politécnico de Castelo Branco e o Departamento de Extensão e Desenvolvimento Rural da Universidade de Reading - Inglaterra. Contamos, ainda, com a colaboração estreita do Instituto Florestal, nomeadamente através da Administração Florestal da Zona do Pinhal Sul, a quem agradecemos muito particularmente na pessoa do Eng.º José Carvalho.

Implementação do Programa de Acção Florestal na Zona do Pinhal Sul - Contribuição para a avaliação

1 - Introdução

O sector florestal em Portugal continental assume uma grande importância no meio agrário nacional uma vez que cerca de um terço do continente se encontra ocupado por floresta. A floresta deve ser entendida como um factor beneficiador da qualidade do ambiente, protector e melhorador dos solos em que se encontra implantada. Além destas virtudes que, por serem difíceis de contabilizar são por vezes menosprezadas, a floresta é sem duvida um factor de desenvolvimento económico pelos produtos que dela se extraem. Estes produtos através dos diversos ramos da fileira florestal contribuem para o desenvolvimento económico das regiões em particular e do país em geral.

Contudo, a floresta portuguesa apresenta algumas particularidades que lhe são inerentes, a maior parte da floresta é privada e encontra-se fragmentada em propriedades de pequena dimensão, cujos donos, na sua maioria, se consideram descapitalizados e como tal pouco dispostos a intervir na floresta. É a estas características que normalmente é atribuída a responsabilidade do estado da floresta portuguesa, considerada subaproveitada, baixos rendimentos e isenta de qualquer tipo de ordenamento (I F, 1994; DGF, 1992).

Com a perspectiva de integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia, foi definida para a fase de adesão o Programa Específico para o Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa (PEDAP) o qual incluía um subprograma afecto à floresta, o Programa de Acção Florestal (PAF).

Para o PAF foram definidas, de acordo com as diferentes regiões, as espécies a fomentar, as áreas disponíveis, o tipo de intervenção a desenvolver em áreas já florestadas, e as frentes de trabalho prioritárias em que se fixaram os seguintes objectivos:

- arborização de novas áreas e rearborização de áreas ardidas;
- beneficiação de áreas florestais já existentes;
- construção e ampliação da rede de infra-estruturas correspondentes (Teixeira, 1994).

Uma vez terminado o PAF (período de execução entre 1987 e 1993), importa tentar avalia-lo, não ficando apenas pelos números que foram divulgados pelo Instituto Florestal. Aceitamos porém os resultados que o I F apresenta como base de sucesso do programa:

- Aumento e melhoria da superfície florestal
- Criação de empregos e novas empresas no sector florestal prestação de serviços
- Contribuição para a prevenção e combate aos fogos florestais
- Contribuição para a melhoria da protecção ambiental

O objectivo deste trabalho reside na caracterização da forma como o PAF decorreu na Zona do Pinhal (Mapa 1) e fazer algumas reflexões sobre as principais limitações encontradas durante a implementação dos projectos PAF. A Zona do Pinhal Sul é constituída pelas áreas dos concelhos de Sertã, Vila de Rei, Proença-a-Nova, Oleiros e Mação, abrangendo uma área total de cerca 190 679 ha.

O interesse do estudo reside fundamentalmente no facto de a Zona do Pinhal constituir uma região com características específicas, dado ser uma das maiores mancha contínua de Pinheiro Bravo da Europa, e no facto de que através do conhecimento detalhado da informação sobre a forma como decorreu a implementação do PAF, poderá constituir-se uma base de reflexão que apoie a procura de soluções para os problemas encontrados. Podendo-se, assim, vir a conseguir melhor aproveitamento dos novos programas de intervenção na floresta que se irão implementar no futuro, como sejam nomeadamente o PDF e o Regulamento 2080/92.

Dado que ainda há projectos em curso (alguns em fase de execução e outros aguardando a resolução de problemas legais) não é possível uma análise qualitativa e quantitativa sobre a implementação dos projectos na sua totalidade. Contudo pensamos que a análise e a reflexão sobre os dados relativos à execução material e financeira, que é a única possível no momento, revelar-se-há de grande interesse, de onde se poderá extrair alguma aprendizagem e considerações da experiência com a implementação dos PAF, que deverão merecer alguma atenção aquando da implementação de novos programas

Em termos metodológicos, a primeira parte deste estudo baseia-se numa pesquisa documental a todos os projectos PAF aprovados e implementados na Zona do Pinhal. Assim, os dados que apresentamos neste relatório sem referirmos a sua fonte, são dados que se reportam a valores por nós determinados no decurso da nossa investigação. A segunda parte do estudo, é constituída por um trabalho de campo. No referido trabalho prevê-se a entrevista a todos os gestores dos projectos implementados na região. Mais detalhes sobre a metodologia utilizada serão apresentados no item 4.

2 - Zona do Pinhal - Caracterização breve da sua floresta

A floresta é, em termos de área, o sector mais representativo, ocupando 68.7% da área total da Zona do Pinhal Sul, sendo a restante área destinada principalmente à actividade agrícola (Quadro 1). Assim, podemos dizer que a vocação florestal do país está claramente expressa não só na superfície actualmente ocupada pela floresta (3,2 milhões de hectares - 34% do território), mas também pela grande possibilidade de expansão dessa área. De acordo com o IF (1994), existem cerca de 5,3 milhões de hectares de solos sem aptidão agrícola (60% do território), uma grande parte dos quais são passíveis de arborização numa perspectiva de uso múltiplo.

Quadro 1 - Distribuição do uso do solo na Zona do Pinhal Sul

Utilização do solo	Área (ha)	Área (%)
Floresta	131 044	68.7
Agricultura	36 510	19.2
Incultos	17 780	9.3
Outros	5 334	2.8
Total	190 668	100

Fonte: Inventário Florestal, DGF 1985

Relativamente á distribuição da floresta por concelhos, verifica-se por análise do Quadro 2 que, Oleiros é o concelho mais florestado da zona, com cerca de 80% da sua área ocupada por floresta. Por outro lado, Mação é o concelho menos florestado com cerca de 60% da sua área afecta à floresta.

Quadro 2 - Distribuição da área florestal nos concelhos da Zona do Pinhal Sul

Concelho	Área total (ha)	Área Florestada (ha)	Área Florestada (%) [*]
Oleiros	46 552	37 381	80.3
Proença-a-Nova	39 526	24 940	63.1
Serã	45 313	31 493	69.5
Vila de Rei	19 126	14 805	77.4
Mação	40 160	24 049	59.9
Total	190 679	132 668	69.5

Fontes: PDAR 1990; Inventário Florestal DGF, 1980

De acordo com o PDAR da Zona do Pinhal em todos os concelhos ainda existem áreas em que pela natureza dos seus solos é aconselhada a sua florestação. No concelho de Mação e Proença-a-Nova ainda se pode florestar mais de cerca de

25% da área do concelho (Quadro 3). Devido às alterações, posteriores à data a que reportam os dados, provocadas por incêndios e arborizações, principalmente de eucaliptos, aconselha-se que a análise deste quadro tenha em conta uma ligeira margem de erro.

Quadro 3 - Distribuição por concelhos das potencialidades florestais em termos de áreas florestais por utilizar

Concelhos	Área Florestada	Área com potencial florestal	Área a florestar
	(%)	(%)	(%)
Oleiros	80.3	93.8	13.5
Proença-a-Nova	63.1	91.9	28.8
Sertã	69.5	87.3	17.8
Vila de Rei	77.4	90.8	13.4
Mação	59.9	85.3	25.4
Total	69.5	89.9	20.4

3 - Implementação do PAF na Zona do Pinhal Sul

O PAF foi um programa bem sucedido em termos de número de projectos envolvidos. Registou-se um total de 2 139 projectos a nível nacional, tendo sido implementados na região Centro 561 projectos.

Na Zona do Pinhal Sul executaram-se 67 projectos. Estes projectos foram praticamente todos elaborados por técnicos projectistas de fora da região. A maior excepção a este caso, foram os oito projectos que os técnicos do serviços do estado elaboraram para os agrupamentos de proprietários florestais (APF) que o solicitaram. Com a implementação destes 67 projectos aplicou-se a globalidade das verbas que estavam atribuídas para a região. Pode-se ainda referir que não houve projectos que tivessem sido impedidos de implementar por falta de verbas. Contudo, houve cerca de 10% de projectos que não foram aprovados por razões de natureza técnica.

Os serviços florestais desempenharam o papel de informar a comunidade sobre as condições de elegibilidade do programa, sobre a legislação envolvida, e outras informações, por forma a possibilitar aos proprietários poderem vir auferir das ajudas financeiras em causa. Apesar disso, reconhece-se que o maior trabalho de divulgação e de "angariação" de proprietários interessados a proporem projectos, quer individualmente quer sob a forma de APF, foram os empreiteiros florestais. Estes acabaram por ter interveniência ao longo de todo o processo: divulgação, informação, elaboração do projecto e finalmente na sua implementação no terreno.

Como nos é dado a perceber pelo Quadro 4 a grande maioria, 70%, dos projectos foram propostos por agrupamento de proprietários constituídos para o efeito. Estes projectos eram normalmente de áreas superiores aos projectos apresentados individualmente.

Quadro 4 - Distribuição do número de projectos segundo o tipo de proponentes

Tipo de proponente	Projectos	(%)
Individual	20	30
Agrupamento de 2 a 10	25	37
Agrupamento de 10 a 30	2	3
Agrupamento de 30 a 50	9	14
Agrupamento mais de 50	11	16
Total	67	100

Esta figura dos agrupamentos de proprietários florestais (APF), estava prevista pelo regulamento do programa. Baseava-se fundamentalmente na intenção de permitir a associação de áreas pequenas, por forma a constituir áreas suficientemente grandes para tomarem possível uma correcta gestão da floresta nessas áreas. Foram constituídos agrupamentos desde várias dezenas de proprietários até a agrupamentos de apenas de cinco indivíduos. A constituição dos APF possibilitava o acesso a um maior subsídio a fundo perdido, o que terá sido talvez, a principal razão para a frequência com que se foram constituindo ao longo dos anos de implementação do PAF.

As Juntas de Freguesia, em alguns casos, foram o principal promotor da formação dos APF, tomando não só a iniciativa mas também assumindo a responsabilidade da gestão do projecto. A Câmara Municipal de Mação foi a única que tomou a iniciativa de liderar o processo de constituir APF e apresentar-se como responsável por projectos de acção florestal.

A grande adesão à figura de "agrupamento de produtores florestais" contribuiu, significativamente, para que as áreas abrangidas pelos projectos fossem aumentadas relativamente ao tipo de propriedade típica da região (Quadro 5), verificando-se que metade dos projectos apresentaram áreas superiores aos 100 ha. Deste facto resultavam à partida alguns benefícios, como sejam:

- obtenção de uma percentagem de subsídio superior, podendo ir dos 90% na primeira fase de implementação do PAF e até aos 100% na segunda fase;
- aumento da área de intervenção técnica. Optimiza a utilização dos recursos materiais, permitindo utilizar com maior rendimento as verbas a despende;

- melhor ordenamento de áreas onde poderá ser reduzido o risco de incêndio.

Quadro 5 - Distribuição do número de projectos de acordo com a suas áreas

Classes de área (ha)	Projectos	(%)
Menor 50	23	34
De 50 a 100	11	16
De 100 a 500	26	39
Mais de 500	7	11
Total	67	100

Relativamente à execução técnica do PAF na Zona do Pinhal Sul, e de acordo com o Quadro 6, pensamos ser importante realçar os seguintes aspectos:

- Área abrangida mais ou menos idêntica em todos os concelhos à excepção de Vila de Rei que apresenta um valor de cerca de metade dos outros concelhos. Este valor deve ser analisado tendo em conta que neste concelho apenas foram implementados dois projectos, facto que se irá repercutir em todas as análises comparativas que se possam fazer.

- Os caminhos florestais, foram obras essencialmente desenvolvidas na Sertã e em Proença. Vila de Rei foi o concelho em que menos se repararam ou fizeram caminhos novos

- Relativamente à construção de criação de pontos de armazenamento de água, verificou-se que houve uma significativa melhoria da situação em Oleiros, onde, comparativamente com os outros concelhos, se construíram bastante mais barragens.

- A arborização, num total de 2 860 ha, foi mais acentuada no concelho de Vila de Rei, que com apenas dois projectos arborizou (708 ha) mais área do que qualquer um dos outros concelhos, embora nestes concelhos os valores da área arborizada sejam superiores aos 500 ha. Podemos ainda salientar que, Vila de Rei foi o único concelho em que a área de arborização foi superior à área de beneficiação de povoamentos já instalados, pois nos restantes a área beneficiada foi significativamente superior à área arborizada, com particular incidência em Proença e Oleiros.

- Relativamente aos aceiros, embora tenham sido feitos alguns quilómetros, na realidade o problema é que existe, da parte dos proprietários, uma certa relutância em fazer aceiros. Segundo eles, os aceiros roubam pinheiros e espaço, apenas os aceitam pacificamente como bordaduras ou delimitação de propriedades.

- Relativamente às espécies envolvidas, o pinheiro bravo foi a espécie mais utilizada. Houve ainda alguns casos de plantação de eucaliptos, mas em áreas pouco extensas. Foram ainda arborizadas algumas áreas com espécies folhosas, principalmente com Cerejeira Brava, também, em muito pequenas quantidades,

Carvalho Americano e Castanheiro. É importante salientar que a instalação destas espécies deveu-se praticamente à obrigatoriedade de as incluir nos projectos por razões técnicas, ambientais e prevenção de incêndios.

Quadro 6 - Valores relativos às intervenções do PAF na Zona do Pinhal Sul

	Oleiros	Proença	Sertã	Mação	V de Rel	Tota
Nº de projectos	17	13	20	17	2	67
Área (ha)	2 839	3 113	2 329	2 397	1 280	12 486
Vias novas (Km)	42,7	65,2	40,4	23,2	19,4	201,9
Vias reparadas (Km)	41,9	47,5	61,5	53,7	26,2	241,8
Barragens	15	7	8	8	5	43
Aceiros (Km)	3,0	13,5	15,0	18,2	1,5	49,7
Arborização (ha)	582	91	597	662	708	2 860
Beneficiação (ha)	2 257	3 022	1 732	1 735	572	9 638
Pinheiro (ha)	2 642	2 993	2 191	2 287	630	10 963
Eucalipto (ha)	0	115	63	9	0	187
Folhosas (ha)	53	5	67	32	142	324

As empresas florestais, empreiteiros, que executaram as obras de infra-estruturas, arborização e beneficiação, eram todas da região. Por vezes acontecia que duas empresas adjudicavam por partes as tarefas de um mesmo projecto. Normalmente uma empresa fazia as obras de infra-estruturas e depois outra fazia os trabalhos de carácter silvícola. Mas em muitos casos era uma única empresa que se encarregava da implementação do projecto.

Ao longo do tempo em que decorreu a implementação do PAF, estas empresas, que no início do programa apresentavam algumas fragilidades, quer de material quer de experiência e de conhecimentos deste tipo de trabalhos, foram a pouco e pouco melhorando a sua prestação de serviços. A este respeito, o PAF constituiu uma verdadeira "escola" para projectistas, empreiteiros e para o pessoal de campo, que até então não tinham tido oportunidade de viver experiências idênticas.

Relativamente à execução financeira do PAF na Zona do Pinhal Sul, como podemos constar pela análise do Quadro 7, verificou-se um investimento total de 1 275 500 contos o qual foi em cerca de 92 % suportado pelo subsídio a fundo perdido, tendo os restantes 8 % constituído o encargo que os proprietários tiveram que suportar a título de autofinanciamento. Em termos médios, verificou-se que foram beneficiados ou arborizados 186 hectares por projecto, tendo sido aplicados em média cerca de 19 milhões de escudos em cada projecto, o que por sua vez, em termos médios, corresponde a 120 mil escudos por hectare.

Embora com um significado relativo, dado que alguns projectos obtiveram níveis de subsídio de 100% e 99%, pode-se dizer que a comparticipação financeira que coube suportar a cada proponente foi cerca de 64 contos.

Quadro 7 - Distribuição financeira do PAF na Zona do Pinhal Sul

	Oleiros	Proença	Sertã	Mação	Vila de Rei	Total
Nº de projectos	17	13	20	17	2	67
Área (ha)	2 839	3 113	2 329	2 397	1 280	12 494
Proponentes (nº)	265	299	120	683	102	1 526
Investimento (*)	290,6	261,4	192,2	350,0	160,4	1 275,5
Subsídio (*)	270,8	240,4	180,2	318,2	150,1	1 178,8
Autofinanciamento (*)	19,8	20,7	13,0	31,9	10,3	97,5

(*) - milhares de contos

No quadro 8 pode-se constatar a expressão das intervenções do PAF na Zona do Pinhal relativamente à Zona Centro e ao total nacional. Na análise do referido quadro o dado mais significativo é o facto de um terço das intervenções de beneficiação da zona centro terem sido efectuadas na zona do Pinhal Sul. Já em termos de arborização o valor é relativamente inferior

Quadro 8 - Caracterização das intervenções PAF na Zona do Pinhal

Tipo de Intervenção	Total Nacional(*)	Zona Centro	Zona do Pinhal	(%) (**)
Arborização (ha)	102 366	25 816	2 860	11
Beneficiação (ha)	189 408	29 247	9 634	33
Rede Viária (Km)	6 305	-	444	-
Rede Divisional (Km)	2 784	-	50	-
Barragens	992	-	43	-

(*) Teixeira, 1994 - (**) Zona do Pinhal em relação à Zona Centro

Embora não existissem prioridades definidas sobre que actividades promover com primazia, se a arborização se a beneficiação, a própria situação das propriedades e a mentalidade dos proprietários se encarregou de dar supremacia às intervenções de beneficiação, facto com que estamos inteiramente de acordo. Assim, foram os proprietários com povoamentos já instalados que mais interesse demonstraram por melhorar a sua floresta. Por outro lado os que tinham terras com aptidão florestal, mas sem estarem arborizadas, talvez por estarem a partir do nada, e também pelo facto da arborização exigir maiores investimentos, foram os que aderiram com menor frequência às ajudas

4 - Avaliação dos PAF segundo os gestores responsáveis pelos agrupamentos de proprietários beneficiários do programa.

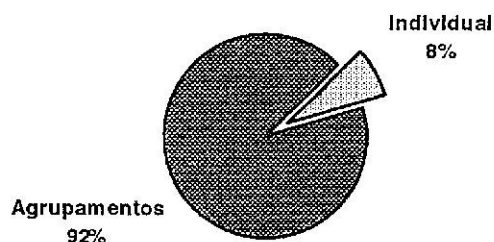
Neste item são apresentados e discutidos os dados recolhidos segundo um inquérito administrado aos gestores dos projectos PAF na Zona do Pinhal. A metodologia utilizada foi a de entrevistas abertas, recorrendo-se ainda a um breve questionário (Anexo), para se poderem recolher algumas informações de forma mais sistemática.

Em termos da amostra utilizada, limitamo-nos a entrevistar todos os gestores de projecto disponíveis na região ao momento de nossa ida para o campo. Assim foram entrevistados no total 26 gestores com o projecto definitivamente executado. Foram desenvolvidos alguns esforços no sentido de se encontrar mais proponentes individuais, mas verificámos que a grande maioria deles vivem fora da região e como tal são praticamente incontactáveis.

Porém, pelo que nos foi dado entender a situação dos proponentes individuais não será muito diferente da dos agrupamentos. Embora, presentemente, os problemas que se levantam relativos à necessidade de novas intervenções nas plantações ou áreas beneficiadas, parece ser mais difícil reunir o consenso dentro dos agrupamentos. O interesse e a disponibilidade de aplicar dinheiro nessas intervenções poderá ser o problema comum, pois praticamente todos os produtores não se mostram dispostos a investir sem o apoio financeiro do Estado Português ou/e da União Europeia. Assim, num total de 26 gestores de projecto que foram entrevistados, apenas dois são proponentes individuais (Fig. 1).

O facto de não termos conseguido entrevistar mais gestores responsáveis por projectos individuais, tornou-se a grande limitação de alcançarmos os objectivos que inicialmente tínhamos previsto. Assim, em virtude de não termos informação que nos permita estabelecer a comparação das intervenções e das atitudes referentes aos dois tipos de proponentes (Individuais e Agrupamentos), passaremos apenas a apresentar e discutir os dados praticamente relativos aos agrupamentos de proprietários.

Figura 1 - Distribuição do tipo de proponentes dos projectos PAF na Zona do Pinhal



Embora a maioria dos proponentes sejam agrupamentos com um número de proprietários que varia de 5 a vinte, é interessante de notar que mesmo nos casos em que houve necessidade de se juntar mais de vinte proprietários, o caso máximo foi 42, não foi portanto factor que tenha obstado à execução do projecto (Quadro 9).

Quadro 9 - Distribuição dos projectos segundo o número de proponentes envolvidos

Nº de proprietários por projecto	(%)
Um indivíduo	7
Dois a cinco indivíduos	36
De seis a dez indivíduos	29
De onze a vinte indivíduos	7
Mais de vinte indivíduos	21

Cerca de um terço dos gestores referiram nunca ter feito qualquer intervenção após a implementação do projecto (Fig. 2). A justificação dada para esta ausência de manutenção é fundamentalmente a falta de recursos materiais e humanos, e em alguns casos consideram ainda não ter havido necessidade de qualquer intervenção. Contudo, maioria dos gestores têm feito intervenções de manutenção das áreas beneficiadas.

Figura 2 - Actividades de manutenção desenvolvidas após a implementação do projectos



Normalmente as acções de manutenção são bastante limitadas, por vezes, estas consistem apenas na limpeza de alguns caminhos e aceiros. A intervenção mais frequente é a limpeza de matos, a qual está associada á necessidade dos proprietários recolherem matos para as camas do gado. Porém esta recolha de matos ou limpeza se assim se pode chamar, não vai além das quantidades necessárias para tal fim. Assim é uma intervenção feita na floresta mas não tendo como principal objectivo o benefício da mesma.

Alguns proprietários chegaram a fazer intervenções de natureza mais técnica, no sentido de melhorar a qualidade das plantações. Contudo, quase todos manifestaram a dificuldade em suportar as despesas que envolve a manutenção que no entender deles seria necessário fazer. Foram feitas algumas obras de reparação de infra-estruturas, caminhos e barragens

Os que não fazem alegam fundamentalmente falta de dinheiro, desinteresse dos proprietários, algumas áreas arderam, e outras ainda não foi necessária qualquer intervenção.

Embora sendo uma avaliação susceptível de algum inviesamento imposto por parte do respondente, apuramos que de uma forma global os proprietários consideram o estado actual da floresta melhor do que antes do PAF. Assim e apesar de se registar que cerca de um terço consideram terem as suas áreas muito bem cuidadas, existe cerca de 16% dos gestores que se encontram em situação oposta (Quadro 10). Pensamos pois que após os investimentos que foram feitos através do PAF, é sempre de questionar as razões pelas quais se avança com projectos desta natureza e depois se abandonam. Uma das razões encontradas foi o problema dos fogos florestais.

Quadro 10 - Avaliação do estado da floresta que foi sujeita à intervenção do projecto

<u>Estado da Floresta</u>	<u>(%)</u>
Bem tratado	34
Mais ou menos tratada	50
Mal tratada	12
Abandonada	4

Relativamente à frequência dos trabalhos florestais, ou visitas à floresta, verifica-se que a grande maioria costuma visitar frequentemente a floresta.(Quadro 11). Tal facto prende-se principalmente com a necessidade de recolher matos e lenha para consumo, e também com o costume dos proprietários que sempre desenvolveram a sua actividade agrária de forma integrada com a actividade florestal. As vistas mais esporádicas estão mais ligadas a intervenções de limpeza ao de carácter técnico.

Quadro 11 - Frequência das intervenções na floresta

Frequência de visitas	(%)
Semanal	51
Mensal uma a três vezes	34
Anual uma a três vezes	15

Os proprietários são unânimes em referir os fogos florestais como o principal problema da floresta, sobre o qual pouco controlo pode ou têm exercido. Contudo, a maioria refere ter levado executado acções de prevenção dos fogos (Fig. 3). A percentagem (35%) de proprietários indiferentes a este tipo de acções é mesmo assim bastante elevada. Por vezes estas acções estão directamente ligadas às actividades de manutenção e outras intervenções técnicas levadas a cabo na floresta, pelo que a sua execução está normalmente condicionada pelas razões anteriormente já referidas.

Figura 3 - Acções desenvolvidas no sentido de prevenir os fogos florestais



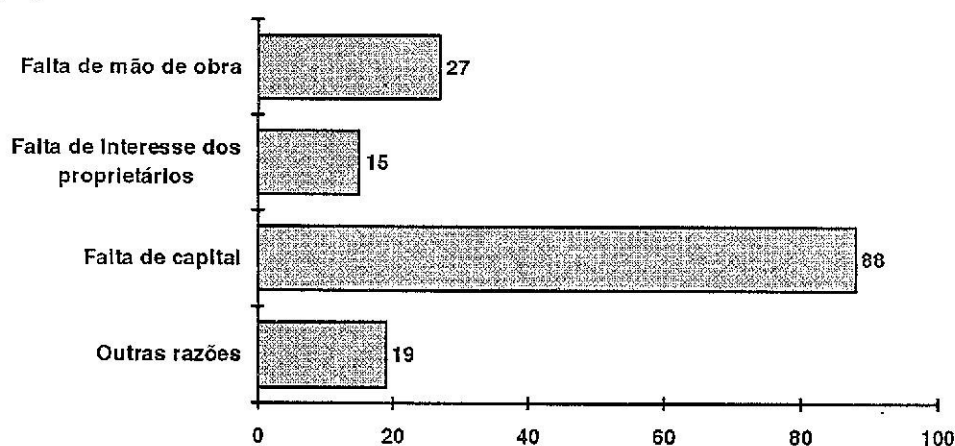
Praticamente todos (96%) dos gestores do PAF que interrogamos, costumam praticar acções de vigilância na época de fogos. Estas acções traduzem-se por "passeios" esporádicos pela floresta principalmente em dias e horas em que eles entendem ser mais susceptíveis de ocorrerem fogos postos. Estas acções não recaem só nas áreas beneficiadas pelo projecto mas também pela floresta da freguesia em geral.

A grande maioria dos respondentes (89%) referiram estarem totalmente satisfeitos com o empreiteiro florestal que lhes executou o projecto. Apenas em dois casos a satisfação não é plena, dado terem surgido desentendimentos relativos às

tarefas a executar, bem como nas extensões de caminhos que deveriam ter sido construídos e que na realidade não o foram. Também foram apontadas algumas deficiências nas obras de reservatórios de água.

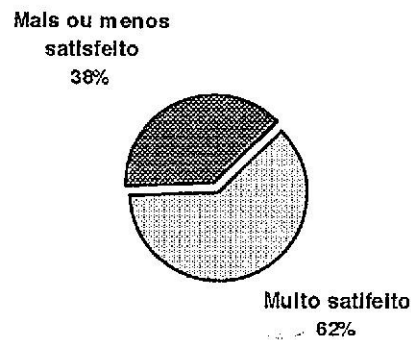
A figura seguinte mostra de forma clara como a falta de capital é a maior dificuldade que os gestores encontram no sentido de darem continuidade (manutenção) do projecto. Contudo outros problemas, de natureza diferente se levantam: falta de mão de obra e falta de disponibilidade das proprietários. Este tipo de problemas conduz a um sentimento de que deveria haver uma nova intervenção do estado no sentido de assegurar ou proporcionar meios para que se pudesse dar continuidade aos projectos. A falta de interesse dos proprietários, apenas foi referida explicitamente em 15% dos casos, mas, foram muitos mais os gestores que embora duma forma subtil, talvez não querendo estar a fazer juízos de valor sobre os restantes elementos do agrupamento, nos deixaram entender que este problema é bastante mais expressivo do que este valor representa.

Figura 4 Principais dificuldades sentidas em dar continuidade à gestão das áreas do projecto



De uma forma global todos os agentes gestores dizem-se satisfeitos com os resultados do PAF, tendo-se apenas registado um caso em que o gestor refere o PAF como uma má experiência (Fig. 5).

Figura 5 - Satisfação global dos gestores face ao PAF

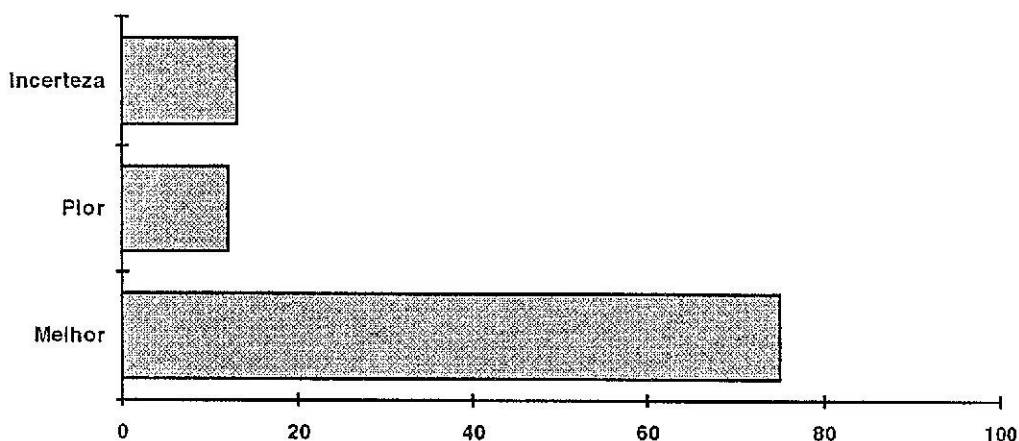


Durante as entrevistas foi-nos possível tirar algumas indicações de que por vezes os respondentes estavam com pouca disponibilidade em falar tudo o que sentiam. Notava-se como que um certo comprometimento de falar bem de uma coisa (o PAF) que lhes tinha sido oferecida sem serem exigidas quaisquer contrapartidas. Por isso pensamos que a percentagem dos respondentes que referiram estarem mais ou menos satisfeitos, mais teriam a dizer sobre a razão que os leva a referir que algo não terá corrido tão bem como seria esperado ou desejado. Um sentimento, praticamente comum a todos é que após a execução do projecto se sentiu um vazio sobre o quê fazer a seguir?, como fazer?, com que recursos? etc

As razões que conduzem os respondentes a sentirem-se globalmente satisfeitos prendem-se fundamentalmente com o melhoramento geral das áreas beneficiadas. Nos trabalhos executados os aspectos mais valorizados são a abertura de caminhos e a construção de reservatórios de água. Consideram que se não tivesse surgido o PAF, as mesmas áreas estariam hoje tal como estavam na altura antes das intervenções, isto é, praticamente abandonadas no que respeita á acções de melhoramento por parte dos seus proprietários.

Sobre a avaliação da experiência de terem actuado em grupo em vez de actuarem individualmente, cerca 25% põe algumas reservas. Assim, para a grande maioria 75% dos gestores não há qualquer dúvida sobre a vantagem de se terem agrupado e desenvolverem o projecto em comum (Fig. 6)

Figura 6 - Avaliação da intervenção em grupo relativamente à possibilidade de poder ter sido realizada individualmente.



O entusiasmo dos proprietários, a possibilidade de fazer uma coisa que seria impossível de fazer de outra maneira, a promoção da união entre os proprietários, o aumento da protecção floresta relativamente aos incêndios, a melhoria do estado geral da floresta, a possibilidade de se intervir em áreas muito pequenas, e o facto de em grandes áreas as obras ficam mais completas, são os principais factores que os gestores consideram com vantajosos nas acções em grupo.

Houve, contudo, proprietários que referiram terem-se associado apenas para cumprir as áreas mínimas elegíveis pelo Programa, a fim de o projecto ser aprovado, e terá sido esta a principal razão que os levou a superar as principais dificuldades sentidas durante o processo de se agruparem e durante a implementação do projecto. As dificuldades normalmente referidas são a dificuldade de arranjar uma unanimidade de opiniões. Por outro lado, a maioria dos proprietários estão habituados, ao longo da sua vida com o tal, a tomarem a suas decisões individualmente sobre o que deverá ser feito ou não na sua propriedade. Podendo dizer-se que os proprietários não têm grande experiência na tomada de decisões em grupo. Assim, pensamos que face a esta situação, a falta de participação de alguns proprietários tanto na elaboração dos projectos como na sua implementação, tarefas que estiveram a cargo de empresas mais ou menos especializadas, conduziu a que estes se sentissem insatisfeitos por não terem dado sequer a sua opinião para o projecto. Este sentimento traduz-se em alguma discordância sobre algumas tarefas executadas, tanto no seu conteúdo como na metodologia utilizada na sua execução.

Os proprietários quando se referem á dificuldade de se conjugarem as opiniões dos diferentes elementos do agrupamento, fazem-no no sentido de que eles têm vontade próprio e conhecimento sobre o assunto, que gostariam de ter disponibilizam para as acções que foram desenvolvidas.

A falta de colaboração e o desinteresse de alguns elementos do agrupamento durante e após a implementação do projecto é talvez o factor mais negativo e desmoralizador, que talvez surja em parte do problema referido no parágrafo anterior, para a maioria dos gestores que colocam algumas reservas nas vantagens da constituição e funcionamento dos agrupamentos. Um outro aspecto nos foi ainda referido por alguns gestores relaciona-se com as dificuldade "burocráticas" em conseguir recolher e preencher todos os documentos necessários e cumprir todas as formalidades do processo.

5 - Conclusão

De uma forma geral podemos dizer que pelo menos em termos quantitativos, o Programa de Acção Florestal na Zona do Pinhal Sul, foi bem conseguido, tendo-se alcançado os objectivos a que se propunha. Não obstante, pelo estudo que fizemos, com base na análise dos projectos e nos contactos com alguns beneficiários do programa, podemos dizer que em termos qualitativos o sucesso será bastante inferior. As duas principais razões para tal prendem-se com o facto de o programa em si não contemplar o acompanhamento posterior à implementação dos projectos, e também ao não cumprimento com todas as acções inicialmente previstas no programa.

No programa estava prevista a formação de equipas de extensão, que iriam desempenhar actividades que pudessem contribuir para a eficácia da boa implementação do programa, através de acções de vulgarização de técnicas florestais, tendo em vista manter o interesse das populações pelas diversas acções do programa. Ora, a formação de tais equipas nunca se verificou, facto que veio comprometer à partida o bom funcionamento de uma figura inovadora no programa que foi o "agrupamento de proprietários florestais".

Na realidade o grande trabalho na constituição dos APF foi dos projectistas possuidores de uma forte experiência de campo, e um bom conhecimentos das pessoas que nele vivem. Acontece que este trabalho, de agrupar proprietários florestais deveria ter sido feito de forma mais consistente e apoiada. O que na realidade aconteceu, foi que os proprietários agruparam-se só com o intuito de receber mais subsídios, montantes que por si só seriam suficientes para a implementação do projecto. Uma vez aprovado o projecto, o agrupamento deixou de existir como tal. Pois além de não haver acompanhamento posterior, os próprios

proprietários, muitos deles, nunca participaram nem acompanharam o processo (Baptista, 1994).

A falta da constituição da equipas de extensão, não só comprometeram o sucesso do programa, pelo facto de serem uma causa do falhanço mais ou menos generalizado do agrupamento de proprietários, mas também por agravarem uma limitação que o programa tinha à partida, área mínima por projecto 5 ha. Ora sem equipas de extensão a apoiar os proprietários para conseguirem este valor mínimo, foram muitos, e principalmente os pequenos proprietários os mais prejudicados.

A falta de organização por parte dos produtores florestais, que é bem conhecida não só na região, como a nível nacional, não resultou diminuída com a criação dos agrupamentos, como era esperado e desejável. Cremos até que, devido a algumas más experiências, poderá até acontecer que a adversidade de alguns proprietários, nomeadamente dos que lideraram o processo de agrupamento, tenha aumentado.

Um outro aspecto que também contribuiu em muito para o insucesso qualitativo, os dos efeitos a médio e longo prazo do PAF, foi o facto de não terem sido tomadas medidas no sentido de obrigar os responsáveis pelos projectos, a aplicarem o plano orientador de gestão (POG). Estes POG foram muito bem elaborados pelos projectistas, aprovados pelos serviços do estado, mas depois na prática não foram minimamente cumpridos. Ora sem manutenção e acompanhamento, as plantações e os povoamentos beneficiados muito em breve estarão em condições que se tornarão de novo insustentáveis.

Importa agora que passados alguns anos após a implementação dos projectos de arborização seja feita uma análise do evoluir da situação destes povoamentos, por forma com esta avaliação se poderem retirar ilações que venham a contribuir de forma a enriquecer o conhecimento prático em que estas experiências são férteis

Finalizamos corroborando com a as ideias com que Baptista (1994) conclui o seu estudo, referindo que "a aplicação dos projectos seguiu um pouco a lógica do passado, tendo como preocupação a execução prática da obra no sentido da expansão da área florestal, sem haver participação e mobilização de muito dos proprietários envolvidos, nem das comunidades". Fazemos ainda o apelo para tudo seja feito no sentido de inverter esta lógica e esperando que este trabalho seja um contributo nesse sentido.

Face às conclusões alcançadas no decurso deste trabalho de investigação, bem como tendo em atenção tanto as referências bibliográficas, como o conjunto de informação que fomos recolhendo de forma informal ao longo dos contactos estabelecidos com os proprietários, somos de opinião que seria de grande interesse, proceder-se a um estudo sobre os conceitos de associação e formas organizativas que os proprietários têm em mente. Dado que estes referiram-nos com certa frequência o associativismo como eventual potenciador da solução de alguns problemas.

Bibliografia

Baptista, (1994). "Avaliação intermédia do Programa de Acção Florestal em Trás-os-Montes - Estudo exploratório dos projectos privados da 1ª fase." Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro - Portugal

DGF, (1991). "Anuário da Direcção Geral das Florestas." 150. Lisboa: Direcção Geral das Florestas

DGF, (1992). "Anuário da Direcção Geral das Florestas." 150. Lisboa: Direcção Geral das Florestas

DGF, (1994). "Anuário da Direcção Geral das Florestas." 150. Lisboa: Direcção Geral das Florestas

PDAR, (1990). "PDAR da Zona do Pinhal Interior. Primeira versão, Silvigest, Gestão Floresta S.A.."

Teixeira, (1994). "Programa de Acção Florestal e novas medidas florestais." In Informação Florestal - Instituto Florestal, 15 - 19.

INSTITUTO FLORESTAL
Serviço de Informação
Lisboa, 1994

Índice

1 - Nota prévia	1
1 - Introdução	2
2 - Zona do Pinhal - Caracterização breve da sua floresta.....	3
3 - Implementação do PAF na Zona do Pinhal Sul.....	5
4 - Avaliação dos PAF segundo os gestores responsáveis pelos agrupamentos de proprietários beneficiários do programa.	9
5 - Conclusão	17
Quadro 1 - Distribuição do uso do solo na Zona do Pinhal Sul	4
Quadro 2 - Distribuição da área florestal nos concelhos da Zona do Pinhal Sul.....	4
Quadro 3 - Distribuição por concelhos das potencialidades florestais em termos de áreas florestais por utilizar	5
Quadro 4 - Distribuição do número de projectos segundo o tipo de proponentes.....	6
Quadro 5 - Distribuição do número de projectos de acordo com a suas áreas	7
Quadro 6 - Valores relativos às intervenções do PAF na Zona do Pinhal Sul	8
Quadro 7 - Distribuição financeira do PAF na Zona do Pinhal Sul.....	9
Quadro 8 - Caracterização das intervenções PAF na Zona do Pinhal	9
Quadro 9 - Distribuição dos projectos segundo o número de proponentes envolvidos	11
Quadro 10 - Avaliação do estado da floresta que foi sujeita à intervenção do projecto	12
Quadro 11 - Frequência das intervenções na floresta	13
Figura 1 - Distribuição do tipo de proponentes dos projectos PAF na Zona do Pinhal	11
Figura 2 - Actividades de manutenção desenvolvidas após a implementação do projectos.....	11
Figura 3 - Acções desenvolvidas no sentido de prevenir os fogos florestais	13
Figura 4 - Principais dificuldades sentidas em dar continuidade à gestão das áreas do projecto	14
Figura 5 - Satisfação global dos gestores face ao PAF.....	15
Figura 6 - Avaliação da intervenção em grupo relativamente à possibilidade de poder ter sido realizada individualmente.	16

Report to British Council, Lisbon in fulfillment of requirements for
the Treaty of Windsor award 1995 / 96.

Implementation of the Programme of
Forestry Action "Programa de Accao
Florestal / PAF) in the zone of Pinhal Sul
: a preliminary assessment.

Patricia Goldey
Agricultural Extension and
Rural Development
Department, University of
Reading, Reading, U.K.

Celestino Morais de Almeida
Escola Superior Agraria do
Instituto Politecnico de
Castelo Branco, Portugal.

February 1996

Preface

The report is based on a research study carried out in the zone of Pinhal Sul with financial support from the British Council under a Treaty of Windsor award 1995 - 1996. The principal collaborators are the two authors, members of staff from the Escola Superior Agraria do Instituto Politecnico de Castelo Branco and the Department of Agricultural Extension and Rural Development, University of Reading, who wish to acknowledge the cooperation of the Instituto Florestal, through the Administração Florestal da Zona do Pinhal Sul; and to thank the chief forest officer in the area and the local forest landowners for their patient collaboration.

Implementation of the Programme of Forestry Action (Programa de Accao Florestal / PAF) in the zone of Pinhal Sul : a preliminary assessment.

1. Introduction

The forestry sector in mainland Portugal assumes great importance in the national agrarian economy given that one third (3.2 million ha.) of the country is forested. According to the Instituto Florestal a significant proportion of national territory (5.3 million ha.) has soils with limited agricultural aptitude but which could be planted under an agro-forestry, multiple use system (IF 1994). The importance of trees lies also in their contribution in improving the quality of the environment, protecting and enhancing the soils where they grow, but given the difficulty of measuring these beneficial impacts, they are often ignored. Woodlands are without doubt the source of products which contribute to economic development in particular regions and in Portugal generally.

The Portuguese forest sector presents certain specific characteristics which differentiate it from the pattern of other European countries : the greater part of the forested area is to be found in private hands and on small fragmented properties, whose owners for the most part find themselves underfinanced and therefore unable to invest in woodlands development. These undisputed characteristics have led to the present state of the Portuguese forest sector : underutilised, with low profits, and generally, subject to no clear management plan (IF 1994 : DGF 1992).

With the integration of Portugal into the European Union, as part of the special phasing-in programme to assist the development of the agrarian sector (PEDAP) a sub-programme targetted at the forest sector (PAF) was developed for implementation in the years 1987 - 1993.

Through PAF, in accordance with the different regions, the species to be planted were identified, as were the available areas for development, the type of intervention to be implemented and priorities identified for the whole process of forestry development. The following priorities were established :-

- forestation of new areas and replanting of burned areas
- improvement of already existing forest areas
- the construction and improvement of forest road networks
(Teixeira 1994)

An evaluation of PAF has already been conducted by the Instituto Florestal (IF). The broad conclusions emerging from that evaluation are based on the statistical analysis of the investment made in the programme in the following areas :-

- the increase and improvement of the forest area

- the creation of jobs and new enterprises related to the forest sector
- the contribution to fire prevention and fire control in forest areas
- the contribution to the protection and improvement of the environment

The present report presents an evaluation quite different from that presented by the IF. It has a limited objective which is to examine the main characteristics of PAF's implementation in the area of Pinhal Sul to try to identify principal limitations encountered and to draw some general conclusions about forestry development in the area. Pinhal Sul constitutes a region with specific characteristics : it includes one of the biggest continuous plantations of *Pinus Pinaster* (Pinheiro Bravo) in Europe.

The area of Pinhal Sul covers 190 679 ha. distributed over the districts of Serta, Vila de Rei, Proença-a-Nova, Oleiros and Maçao. More than 90% of the forest lands belong to private owners and it is mostly divided into small plots. The focus of our study is on Pinhal Sul : through a detailed field study of the way in which PAF was implemented in this area it should be possible to attempt to draw conclusions or try to find solutions to problems encountered in the implementation process. It is hoped that such a study might help to improve the implementation of future forest intervention programmes such as are in the planning process. (PDF : Regulamento 2080 / 92). One limitation of our study is imposed by the fact that ongoing projects preclude a complete qualitative and quantitative analysis. Although field projects are not all yet completed, it is however valid and useful to examine the currently available data in the area of practical implementation and finance, in the hope of being able to extract from them some lessons and experiences which might be applied in the implementation of new programmes.

The research methods used for this study include a documentary review of projects approved and implemented by PAF in the zone of Pinhal Sul. Any information which appears unreferenced in the text is drawn from that review and from the fieldwork conducted by us in 1995, in which managers of projects implemented in the region were interviewed. The methodology used consisted of open interviews, and a brief questionnaire (see Annex 1) to aid the systematic recording of information. PAF project holders in the zone of Pinhal Sul were questioned; the sample size is 26. Attempts were made to increase the sample size but this proved difficult due to the limited research resources and the fact that a significant majority of project holders live outside the region and so were practically uncontactable. As it was not possible given the limitations, to interview more managers of individual projects, it was necessary to revise one of the original objectives of the study which was to compare both the nature of interventions and the attitudes related to interventions of the two categories of project holders : the individual and the group.

2. The Area of Pinhal Sul - A brief description of the forest sector

The forest sector is the major sector in the area occupying 68.7% of the total physical area of Pinhal Sul, the remaining area being principally dedicated to agricultural

activities.

Table 1 - Land use in Portugal

<u>Land use</u>	<u>area (ha)</u>	<u>area (%)</u>
Forest	131 044	68.7
Agriculture	36 510	19.2
Uncultivated	17 780	9.3
Other	5 334	2.8
Total	190 668	100

(Source IF 1994)

Of the five districts which make up Pinhal Sul, Oleiros is the most forested with 80% of its area covered by woodlands. Maçao is the least forested district but still has more than half of its area under woodlands (60%). It is clearly a region where the forest sector plays a major role in the lives of the predominantly rural population.

Table 2 - Land use in Pinhal Sul

<u>District</u>	<u>Total area</u> <u>(ha)</u>	<u>Forested area</u> <u>(ha)</u>	<u>Forested area</u> <u>(%)</u>
Oleiros	46 552	37 381	80.3
Proença-a Nova	39 526	24 940	63.1
Serta	45 313	31 493	69.5
Vila de Rei	19 126	14 805	77.4
Maçao	40 160	24 049	59.9
Total	190 679	132 668	69.5

(Source PDAR 1990)

According to PDAR in all the districts of Pinhal Sul there are still areas where because of soil types forestry would be a preferable alternative to agriculture. In the districts of Maçao and Proença-a-Nova it would be possible to increase the forested area by 25% of the total area. However, since the PDAR report in 1990 changes have taken place which make this figure less reliable : due mainly to the forest fires (since 1990) and the subsequent planting of eucalyptus plantations in place of burned pine woods.

Table 3 - The existing and potential forested areas : by concelho

<u>District</u>	<u>Forested area</u> <u>(%)</u>	<u>Area with forest</u> <u>potential (%)</u>	<u>Area for</u> <u>Planting (%)</u>
Oleiros	80.3	93.8	13.5
Proença-a-Nova	63.1	91.9	28.8
Serta	69.5	87.3	17.8
Vila de Rei	77.4	90.8	13.4
Maçao	59.9	85.3	25.4
Total	69.5	89.9	20.4

3. Implementation of PAF in the zone of Pinhal Sul

PAF can be judged to have been a very successful programme in terms of the number of projects undertaken. At national level 2139 projects were registered of which 561 were implemented in the Central Region. In the Pinhal Sul area 67 projects were executed, almost all of them being designed and developed by technical experts from outside of the region. The major exception to this pattern were the 8 projects designed by the State Forestry Service officers who developed projects for those groups of forest landowners (APF) who approached them to do so. In the implementation of the 67 projects all the funds destined for use in the region were spent : which suggests that perhaps some projects never reached the implementation stage because of lack of funds. About 10% of submitted projects were not approved for reasons of a technical nature.

The State Forestry Service exercised the role of informing the community about the project - eligibility criteria, legal procedures etc. - to enable the forest landowners to seek the available financial support. Despite this, it does seem however that most landowners, whether they were interested in putting forward project proposals as individuals or under some group form (APF) were made aware of their possibilities not through the State Forestry Service officers but by the commercial sector in the form of wood merchants and technicians. The whole process of implementation, from the first information stage, through projects development to actual implementation on the land of the proprietor owed much to the intervention of the commercial sector.

Table 4 shows that 70% of projects were put forward by groups of landowners constituted for that effect only, in order to get access to a higher level of funding, through having a larger area of land than if they had put forward individual projects.

Table 4 - Distribution of projects by type : individual / group

<u>Proponent type</u>	<u>Projects</u>	<u>(%)</u>
Individual	20	30
Organised groups (2-10 members)	25	37
Organised groups (11-30 members)	2	3
Organised groups (31-50 members)	9	14
Organised groups (more than 50)	11	16
Total	67	100

This outcome, the grouping of forest landowners (APF) for the single purpose of project design, planning and implementation, had been foreseen by, and formed part of, the PAF regulations. Fundamentally the intention of the grouping was to allow the joining together of small forest land areas in order to create a sufficiently large area to make appropriate forest management practices feasible in these enlarged areas. Groups were formed ranging in size from groups consisting of dozens of landowners to groups of only 5 individuals. The constitution of a group (APF) made it possible for owners to get access to a larger subsidy under the PAF regulations, which no doubt was the principal reason for the frequency with which such groups were formed during the years of PAF implementation. The local parish and district councils in some cases acted as the main promoter of group formation, not only in taking the initiative of proposing it, but also in assuming responsibility for project management. The parish council of Maçao was the only one which took the initiative in starting the process of group creation and in setting itself up as responsible for forestry projects within the district.

The creation of so many groups (APF) was the major factor in ensuring that the areas involved in project development were considerably increased, in relation to the type of typical small property common in the region. Half of the projects involved areas above 100 has. From this alone, a number of technical and economic benefits followed :-

- access to a higher rate of subsidy which meant 90% subsidy in the first phase of PAF implementation and rose to 100% in the second phase;
- increase in the area of technical intervention. Material resources could be better utilised, making potentially bigger profits from the cash expended;
- better management practices could be introduced or maintained which could reduce the risk of fire.

Table 5 - Distribution of projects by number according to size of area

<u>Size of area (ha)</u>	<u>Projects</u>	<u>(%)</u>
Less than 50	23	34
From 51-100	11	16
From 101-500	26	39
More than 500	7	11
Total	67	100

When the technical aspects of the PAF are reviewed, as summarised in Table 6, a number of interesting variations emerge when one compares districts, which may or may not be significant.

The area affected by PAF across the five districts is more or less identical with the exception of Vila de Rei where only half of the area was affected. Only two projects were implemented in this district, which has of course an implication for any comparative analysis which might be made.

Forest roads were more emphasised in improvements carried out in Sertã and in Proença. Vila de Rei was the district where least road repairs or new construction was undertaken.

In Oleiros district, compared to the others, significantly more small dams were built, as part of the infrastructural development to store water.

Tree planting, in a total area of 2860 ha, was highest in Vila de Rei, which with only two projects planted a larger area (708 ha) than in any other district. Vila de Rei was also the only district in which the area of new planting was superior to the area extant; in the other districts the existing area was significantly higher than the area of new planting especially in the case of Proença and Oleiros. Although some kilometres of fire breaks were constructed there was a clear problem here in that landowners expressed a reluctance to devote space to fire breaks. According to landowners they steal the space that otherwise could be planted with pines and they are only accepted as marking the boundaries of properties.

Pinus Pinaster (Pinheiro Bravo) was the most common species used for planting. Some stands of eucalyptus were planted, but in rather small areas. Some areas were planted with deciduous trees, principally wild cherry and, in very small numbers, American oak and chestnut. The planting of these species, it may be important to note, was due mainly to the requirements of the project design, which included them for technical or environmental reasons and as a fire prevention technique.

Table 6 - PAF intervention by concelho and by type

	<u>Oleiros</u>	<u>Proença</u>	<u>Sertã</u>	<u>Mação</u>	<u>Vila de Rei</u>	<u>Total</u>
Nº of projects	17	13	20	17	2	67
Area (ha)	2839	3113	2329	2397	1280	12494
New forest roads (km)	42.7	65.2	40.4	23.2	19.4	201.9
Repaired roads (km)	41.9	47.5	61.5	53.7	26.2	241.8
Dams	15	7	8	8	5	43
Fire protection (km)	3.0	13.5	15.0	18.2	0	49.7
Forestry (ha)	582	91	597	662	708	2860
Improvement (ha)	2257	3022	1732	1735	572	9634
Pinus Pinaster (ha)	2642	2993	2191	2287	630	10938
Eucalyptus (ha)	0	115	63	9	0	187
Deciduous (ha)	53	5	67	32	142	324

Forest sector companies, the contractors who carried out the infrastructural work, the planting and the improvements, were all from the region. Often two companies carried out the work on the same project. Usually one company carried out the infrastructural work with a second company later executing the silvicultural work. But in many cases it was the same company which carried the whole project through to its conclusion.

During the implementation period of PAF these businesses, which at the start of the programme showed certain weaknesses, either in equipment, or experience, or knowhow for this type of work, little by little improved the service they could provide. In this respect PAF served the function of a training school for project designers, for contractors and even for the rural landowner, none of whom had had, until PAF, the opportunity of sharing such an experience.

The financial costs of the programme in the zone of Pinhal Sul, as in Table 7, came to a total investment of 1 275 500 contos : 92% of this was given as a subsidy under the programme, the remaining 8% representing the cost of contributions required from the landowner. On average, for each project, about 186 ha were either planted or improved, which implies a total average cost of 19 million escudos for each project. While some projects attained subsidy support percentages of 99% or 100%, on average the financial contribution required from each project holder, individual or group, stood at around 64 contos (£256)

Table 7 - Financial status of PAF in Pinhal Sul

	<u>Oleiros</u>	<u>Proença</u>	<u>Sertã</u>	<u>Mação</u>	<u>Vila de Rei</u>	<u>Total</u>
Nº of projects	17	13	20	17	2	67
Area (ha)	2839	3113	2329	2397	1280	12494
Proponents (no.)	265	299	120	683	102	1526
Investment(*)	290.6	261.4	192.2	350.0	160.4	1275.5
Subsidy(*)	270.8	240.4	180.2	318.2	150.1	1178.8
Self-financing(*)	19.8	20.7	13.0	31.9	10.3	97.5

(*) - thousand contos

(Source : IF : Pinhal / Central Region)

Table 8 shows the type of interventions carried out under PAF in the zone of Pinhal Sul, comparing the zone with the Central Region and Portugal as a whole. The most significant statistic shows that one third of interventions undertaken in the Central Region were carried out in Pinhal Sul. Another significant statistic shows that the percentage of trees planted in Pinhal Sul was relatively low compared with the percentage of improvements undertaken. Although there were no defined priorities set out by PAF as to whether activities carried out under the programme would give primacy to planting, or property improvements, the actual location of properties and the personal preference of landowners came together to give primacy to interventions which concentrated on property improvements, a decision or choice which appears in the situation to be totally correct. Landowners who already had established woodlands showed the most interest in improving their forest properties. Less demand under PAF came from those landowners who had land plots which had potential for tree cultivation but which were without trees; this can be explained as starting from nothing is more difficult and, as far as planting is concerned, requires major investments.

Table 8 - PAF interventions in Pinhal Sul by type

<u>Intervention type</u>	<u>Total national(*)</u>	<u>Zona Centro</u>	<u>Zona do Pinhal</u>	<u>(%)</u>
Forestation (ha)	102 366	25 816	2 860	11
Improvements	189 408	29 247	9 634	33
Road Network (km)	6 305	-	444	-
Fire Protection (km)	2 784	-	50	-
Dams	992	-	43	-

(Source : IF)

4. Evaluation of PAF according to managers responsible for group projects (APF)

This section examines the data based on the survey administered to the managers of PAF projects in Pinhal Sul. Methodology used was open interviews followed by a short questionnaire (Annexe 1).

The major common problems identified for both individual and group projects are those of interest and willingness to utilise own money for such interventionary actions. Almost all landowners expressed a reluctance to invest in their forested lands without the financial support of either the Portuguese State or the European Union (in a total of 26 project holders interviewed only two were individual proprietors.)

The number of landowner members of groups formed under PAF varied from five to twenty, but even in those cases where it was necessary to form a group of over twenty members - the maximum case being forty two - it does not appear to have caused any obstacle to project implementation.

Table 9 - Distribution of projects according to number of project holders
(Individual and group)

<u>Nº of owners by project</u>	<u>(%)</u>
Individual	7
2 - 5	36
6 - 10	29
11 - 20	7
over 20	21

After project implementation, approximately one third of project holders say that they have not been involved in any subsequent intervention (35%). Justifications proffered for this neglect of maintenance are based primarily on the lack of material and human resources; in a few cases, it seems that there was thought to be no need of any further intervention. However the majority (65%) of project holders had undertaken maintenance work on their woodlands after the project had been implemented.

Usually activities involving woodland maintenance are quite limited, at times involving only the clearing of some woodland paths and fire breaks. The most common activity is the clearing of brush (mato) which is linked to the need of brush for use as cattle bedding. However, this clearing is limited and usually does not go beyond the needs for other use. It is a forest-based activity which does not however have as its principal objective, forest improvement; this is only a secondary objective to the primary one of providing fodder and bedding for livestock.

Some proprietors do engage in more technical interventions aimed at improving the quality of the planted area. However, almost all express a difficulty in carrying out the costs involved were they to carry out the type of maintenance, which, as they

understand it, is necessary. Mostly the maintenance work involves infrastructural repairs, roads and dams. Those proprietors who do nothing say it is fundamentally because of lack of money; some proprietors are disinterested; some areas have burned; and in other areas there has been, as yet, no need of intervention.

In general, the landowners interviewed felt that the present state of the forest is better than before the implementation of PAF. In spite of the fact that around one third of proprietors consider that they have their forests well managed and in a good state, about 16% of project holders do not state this view. After the investments made, through the support of PAF, it is necessary to examine the reasons put forward to explain why proprietors go ahead with such projects, only later to abandon them. One of the reasons given was the occurrence of forest fires.

Table 10 - Evaluation of the state of the forest treated under PAF

<u>State of the forest</u>	<u>(%)</u>
Good	34
Adequate	50
Poor	12
Abandoned	4

Asked about the frequency of work undertaken in the forest or about visits to the forest, the majority of proprietors said they frequently visited the forest. This was mainly because of the need for collecting brush and firewood for domestic consumption, and also because of the proprietors habit of carrying out their agricultural activities in harmony with, or integrated with, their forestry activities.

Table 11 - Frequency of forestry interventions

<u>Frequency of visits</u>	<u>(%)</u>
Weekly	51
1 to 3 times / month	34
1 to 3 times / year	15

Forest proprietors are unanimous in referring to forest fires as the principal forest problem over which little or no control can be, or is, exercised. Although the majority (65%) have carried out activities aimed at preventing forest fires, there is still a high percentage (35%) of proprietors who show themselves to be indifferent to these types of activities. Often the types of activities which can be taken as prevention measures are also linked directly to good maintenance or management practices, where their execution depends upon the reasons given earlier in this report.

Almost all project holders of PAF whom we questioned (96%) said they normally practised some form of vigilance in the forest fire prone period. These "acts of vigilance" mainly involved occasional walks in the forest, especially on days and at times which they thought were more susceptible to deliberate acts of fire. This vigilance was not only directed at the areas improved by PAF but also at the village or local forest in general.

Almost all respondents (89%) said that they were totally satisfied with the forestry contractor who had carried out their project. Only two cases expressed less than complete satisfaction, and here misunderstanding had arisen around the job description where the owner had one understanding of the extent of forest roads / paths to be constructed and the contractor understood differently. Some dissatisfaction was also expressed in relation to water conservation works.

The following table (Table 12) shows clearly how lack of capital is the major obstacle encountered by project holders who wished to maintain the project. In addition to other problems, there are also the problems of lack of manpower and lack of availability of owners. These problems together lead towards a feeling that it is time for a new intervention on the part of the state, to secure or provide the means whereby the projects could be continued or maintained. Lack of interest on the part of the proprietors, although only specifically mentioned by 15% of the respondents, is perhaps a much greater problem than the statistics would suggest, as indicated subtly by several project holders who perhaps did not wish to underline this problem faced with other members of the group.

Table 12 - Main difficulties encountered in projects management continuity

<u>Difficulties</u>	<u>(%)</u>
Lack of manpower	27
Lack of interest of owners	15
Lack of money	88
Others	19

Almost all proprietor participants said that they were satisfied with the results of PAF; in only one case was the proprietor unhappy with his involvement in the PAF experience. During the interviews it was clear that some respondents felt they could not express everything that they felt. While generally expressing their satisfaction with PAF, a feeling remained that while a significant percentage of respondents declared themselves to be more or less satisfied, there still remained things to be said about what had gone well, or had not gone as well as had been hoped or desired. One common feeling, sometimes expressed, for all who had been part of the project experience was to feel empty and concerned about the future : what next? what should be done? and with what resources?

Most respondents felt satisfied about the completed projects because of the general

improvements carried out in the project areas. In the completed works, the aspects given most value by respondents are the opening of paths / roads and the construction of water reservoirs. Respondents felt that had it not been for PAF, those improved areas would have been today exactly as they were before the interventions, that is, practically abandoned, and neglected by their owners, as far as any change or improvement was concerned. When asked to evaluate their experience in terms of acting as a group, instead of acting as individuals, about 25% expressed some reservations. For the majority however (75%) there was no question that acting as a group and developing a common group project had been a great benefit.

There were many advantages which the project holders perceived as emerging directly from the group action : mainly their enthusiasm, the fact that they had done something which would have been impossible individually, the promotion of union between proprietors; improvement of the general state of the forest; improvement in forest protection against fires; the possibility of introducing changes even in very small land areas; and the fact that, by bringing separate areas together, the work undertaken could be more complete.

There were however some proprietors who declared that they had become associated only for the purpose of meeting the minimal area requirements of PAF, for getting their project accepted, and that this had been the principal reason which enabled them to overcome the main difficulties they had experienced during the process of association and during the period of project implementation. The major difficulty referred to is that of reaching a consensus - a unanimity of opinions. Most of the landowners are accustomed, during their professional lives, to take individual decisions over what should be or should not be done on their property. The lack of participation of some proprietors either in the development or the implementation of projects, tasks which were carried out for the most part by more or less specialised firms, led them to feel dissatisfied, as they felt they had not really participated in the project process. This feeling led some proprietors into disagreement over some of the work executed by contractors, both in its substance and the methods used.

When the proprietors refer to the difficulty of expressing accurately the opinions of the different elements of the group, they did so in the spirit of they themselves having their own intentions and know-how about the project, which they would have liked to have been able to express in the activities developed within the project.

Lack of collaboration and disinterest on the part of some members of the group both during and after the project, is the most negative factor identified in the inquiry, linked to the problem referred to in the previous paragraph by the majority of project holders who express reservations about the advantages of the formation and functioning of groups. Another identified problem is that of bureaucratic difficulties in getting access to the filling in of necessary documents and completing all the formalities of the process.

5. Conclusions

In a general way we can say that, at least in quantitative terms, the PAF programme in Pinhal Sul was well executed, achieving the objectives set. However, through the present study, and the analysis of projects and our contact with beneficiaries of the programme, we can say that, in qualitative terms, it was not an unqualified success. The two principal criticisms of the programme are : that there is no facility within the programme provided for following up project implementation; and also all the areas for action initially outlined by the programme have not been carried through.

In PAF as originally conceived there was an expectation that extension teams would be formed to carry out those activities which could contribute to a full implementation of the programme, through the involvement of forestry technicians in extension, the spread of forest extension messages, ways of holding the interest of local proprietors through the diversified activities of the programme. But the extension teams never materialised, one fact which acted as a limitation to the innovatory aspect of the programme, which was to be "the association of forest owners" (APF).

In reality the major part of the work, to group together landowners, was done by those who drew up the plans, possessing as they did a good local knowledge both of the area and the people living there. This task, of initiating and forming the forest owners groups should have been executed in a more consistent way, and with stronger institutional support. In reality the landowners formed groups with the sole intention of receiving more subsidies, which however were only sufficient for implementing the immediate project. Once the project was approved, the group as such ceased to exist. Not only did the proprietors have no previous preparation for group formation, many of them also did not participate in or accompany the group process. (Baptista 1994)

The lack of extension teams not only compromised the success of the programme - in so far as it was one reason for the more or less general failure of group formation among proprietors - it also aggravated the existing limitation inherent in the programme since its beginning, the fact that minimum project area was set at 5 ha. Without extension teams who could help landowners to group together to reach this minimum area, many proprietors, principally those with very small properties, were seriously disadvantaged.

The serious lack of organisation which is well-recognised at national as well as regional level, was not helped by the creation of groups, as had been hoped. It appears that, on the contrary, due to some bad experiences, the hostility of some proprietors increased, especially those who led the process of group formation. Another aspect which contributed to the relative lack of success of the medium to longterm objectives of PAF was the fact that no measures were taken to oblige those responsible for the projects to apply the management planning guide (POG). These plans were well designed by those responsible for the project design, and approved by the State services, but afterwards, in practice, were not actually followed. Without regular maintenance and monitoring, the tree plantations and the improved areas will soon show signs of the poor condition which will make them, once again, unsustainable.

Given that some years have now passed since the tree planting projects were completed, it is important now to conduct an analytical evaluation of these plantations to draw on the varied experiences in order to enrich practical know-how and build upon them.

In conclusion we would like to end this report with a quotation from Baptista (1994) whose statement we endorse : " project implementation (under PAF) followed to a degree the logic of the past, having as its main focus the practical execution of work, namely, expansion of the forest area, without any mobilisation and participation on the part either of the involved proprietors , or the involved communities."

We would hope that this modest report might make a small contribution to turn around this "logic of the past" and urge that priority be given to the creation of appropriate state structures in forestry extension and to the creation of mechanisms for owner and community based participation in forestry planning, maintenance and development.

SECRETARIA DE AGRICULTURA
Escuela Superior Agraria
Cruzata, Pinar