

Implementação do Programa de Acção Florestal na Zona do Pinhal Sul

Celestino Morais de Almeida (*)
António José Carvalho (**)



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 e protector e melhorador dos solos em que se encontra implantada. Além destas vantagens 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 grande 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, com baixos rendimentos e isenta de qualquer tipo de ordenamento florestal (DGF, 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 prioritário tendo sido fixados 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-se fazer a sua avaliação, não ficando apenas pelos números que foram divulgados pelo Instituto Florestal, admitindo ao mesmo tempo o sucesso do programa apresentado como resultados alcançados:

- 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 Sul 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 conselhos de Sertã, Vila de Rei, Proença-a-Nova, Oleiros e Mação, abrangendo uma área 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 a maior mancha contínua de pinhal da Europa e, no facto 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 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-à de grande interesse de onde se podem extrair alguma aprendizagem da experiência com a implementação dos PAF, donde poderão ser retiradas algumas considerações que deverão merecer alguma atenção aquando da implementação de novos programas

Em termos metodológicos, este estudo baseia-se numa pesquisa documental a todos os projectos PAF aprovados e implementados na Zona do Pinhal. Assim, os dados que apresentamos sem referência à sua origem, reportam-se a valores por nós determinados no decurso da referida pesquisa.

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 do continente, 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 (DGF, 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.

Relativamente à distribuição da Zona do Pinhal 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 e, Mação é o concelho menos florestado com cerca de 60% da sua área afectada à floresta.

Quadro 1 - Distribuição do uso do solo em Portugal

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)

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
Sertã	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 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 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 na análise deste quadro seja tida em conta uma ligeira margem de erro.

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

Concelho	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

Fonte: PDAR (1990)

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 dos serviços do estado elaboraram para os 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 a 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 intervenção 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 agrupamentos de proprietários constituídos para o efeito. Estes projectos eram normalmente de áreas superiores aos projectos apresentados individualmente.

Quadro 4 - Distribuição do número de projectos de acordo com a natureza dos 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 tornarem 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 a um maior subsídio a fundo perdido, o que terá sido, talvez, a principal razão para a frequência com que se foram constituindo a 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 fazer APF e apresentar-se com 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:

- 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 onde menos se repararam ou fizeram caminhos novos;
- relativamente à construção 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 bastantes mais barragens.
- arborização 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

Quadro 6 - Valores relativos às intervenções do PAF nos diferentes concelhos da 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
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	9 634
Pinheiro (ha)	2 642	2 993	2 191	2 287	630	10 938
Eucalipto (ha)	0	115	63	9	0	187
Folhosas (ha)	53	5	67	32	142	324

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

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 na 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, e com menor quantidade também 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.

As empresas florestais e 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 a 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 um.

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

De uma forma geral podemos dizer que, pelo menos em termos quantitativos o Programa de Acção Florestal na Zona do Pinhal, 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 de um bom conhecimento 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 com 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 de 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 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, 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 das plantações e dos povoamentos beneficiados, muito em breve estarão novamente em condições insustentáveis.

Importa agora que passados alguns anos após a implementação dos projectos de arborização seja feita uma análise do evoluir da situação destes povoamentos, e retirar ilações que venham a enriquecer o conhecimento prático em que estas experiências são férteis.

Finalizamos corroborando com as ideias com que Baptista (1994) conclui 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 muitos dos proprietários envolvidos, nem das comunidades". Fazemos ainda o apelo para que tudo seja feito no sentido de inverter esta lógica e esperando que este trabalho seja um contributo nesse sentido.

5 . Referências bibliográficas

- 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
- DGF, (1991). "Anuário da Direcção Geral das Florestas." 150. Direcção Geral das Florestas. Lisboa
- DGF, (1992). "Anuário da Direcção Géral das Florestas." 150. Direcção Geral das Florestas. Lisboa
- DGF, (1994). "Anuário da Direcção Geral das Florestas." 150. Direcção Geral das Florestas. Lisboa
- 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.

* Professor Adjunto da ESACB

** Zona Florestal do Pinhal Sul, Sertã

Os alunos da Escola Superior Agrária de Castelo Branco podem beneficiar de:

Bolsas de Estudo • Empréstimos
Refeitórios • Residências
Actividades Desportivas

Encontram ainda apoio no Gabinete de Apoio e Informação (GAI), cujos objectivos são:

- Mobilidade de estudantes (inter-institucional);
- Obter colocação para a realização de Estágio Final de Curso;
- Ajudar na procura de emprego e nos contactos com empresas privadas e públicas.

O Gabinete de Apoio e Informação edita periodicamente um Boletim de Informação (Polinfor).