

Avaliação da Implementação da Estratégia Nacional para as Florestas (ENF)

Apresentação de Conclusões e Recomendações
A. Oliveira das Neves

Ordem dos Engenheiros, Maio 2013



Roteiro

1. **Objetivos da Avaliação**
2. **Metodologia da Avaliação**
3. **Perspetiva global da ENF e sua implementação**
4. **Desafios estratégicos do setor florestal**
5. **Reestruturação do modelo de implementação da ENF**
6. **Revisão futura da ENF**



1. Objectivos da Avaliação

Objetivos da Avaliação

- ✓ Apreciação da relevância e coerência da ENF e do modelo de implementação;
- ✓ Avaliação do desempenho dos Objectivos e Ações das seis Linhas de Intervenção (MRI) – inclui uma síntese da implementação da ENF nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira;
- ✓ Apresentação de Cenários de Evolução - 2020, 2030 e 2040;
- ✓ Formulação de Propostas para reestruturação do modelo de intervenção da ENF e de vectores de orientação a contemplar numa futura revisão;
- ✓ Proposta de instrumentos de gestão e monitorização futura da ENF.



2. Metodologia de Avaliação

Componentes

- ✓ Elementos de análise documental;
- ✓ Realização de Entrevistas a interlocutores-chave da gestão e implementação da ENF (AFN, ICN, IGP, CAP, FORESTIS, DGEG, LPN, AIMMP, etc.);
- ✓ Realização de estudo de caso
(Produção multifuncional do montado de sobro; Fileira do pinho);
- ✓ Análise de *benchmarking* (análise comparada de estratégias florestais nacionais – Canadá, Espanha e Finlândia);
- ✓ Atelier de trabalho (ISA, 28 de Junho de 2012).



3. Perspectiva global da ENF e da sua implementação

Visão de síntese

- ✓ A importância económica, ambiental e social da floresta portuguesa justifica: a construção de uma visão estratégica de longo prazo, o estabelecimento de consensos entre partes interessadas do sector e um esforço de coordenação dos instrumentos das políticas públicas;
- ✓ Uma ENF, politicamente assumida e regularmente monitorizada (e revista), é útil e necessária para o desenvolvimento do País e do sector;
- ✓ A ENF, adotada em Conselho de Ministros em Setembro de 2006, mostrou-se globalmente adequada ainda que a sua concretização tenha ficado aquém do desejável em algumas dimensões relevantes de objetivos e metas.



3. Perspectiva global da ENF e da sua implementação

Concepção/ Programação da ENF

A programação da ENF apresentou quatro dimensões-problema que viriam a condicionar a sua concretização:

- ✓ Reduzida seletividade/definição de prioridades, na identificação de Objetivos e Ações/Sub-ações;
- ✓ Ausência de identificação sistemática de recursos de financiamento;
- ✓ Inexistência de uma perspetiva clara de Monitorização;
- ✓ Capacidade limitada para inspirar políticas.



3. Perspetiva global da ENF e da sua implementação

Racionalidade e Coerência da ENF

Arquitectura de Linhas de Intervenção dotada de racionalidade, reflectindo o equilíbrio entre os pilares do desenvolvimento sustentável da floresta e centrada em três vertentes-chave:

- ✓ Mitigação dos riscos (e especialização do território - PROF);
- ✓ Reforço da produtividade (e também da capacidade competitiva) dos segmentos da fileira florestal;
- ✓ Esforço de racionalização de instrumentos.



3. Perspetiva global da ENF e da sua implementação

Desempenho de conjunto da ENF

✓ *Campo de objetivos da 1ª Linha de Intervenção*

- Redução da área ardida para valores médios anuais inferiores a 100 mil hectares em 2012 (média 2006 - 2012: 77.475 ha);
- Mobilização de recursos de financiamento no actual período de programação (via Medida 2.3 do ProDeR e FFP);
- Articulação dos instrumentos para a gestão de combustível - importante contributo para a melhoria das práticas de gestão ativa dos espaços florestais.



3. Perspetiva global da ENF e da sua implementação

Desempenho de conjunto da ENF

✓ **Campo de objetivos da 2ª Linha de Intervenção**

- A especialização dos territórios florestais, através de instrumentos de ordenamento (PROF), pretendeu induzir as condições para concretizar no terreno a política florestal e executar a ENF;
- O desajustamento entre as previsões de evolução da floresta inscritos na ENF e as necessidades de matéria-prima das fileiras silvo-industriais, contribuiu para a suspensão parcial dos PROF.

(A relevância desta matéria merece avaliação prospetiva atenta na revisão da Estratégia).



3. Perspetiva global da ENF e da sua implementação

Desempenho de conjunto da ENF

✓ **Campo de objetivos da 3ª Linha de Intervenção**

- Lançamento da certificação da Gestão Florestal Sustentável em Portugal, tendo contribuído para os actuais níveis de desempenho.

Em Abril de 2013 estavam certificados mais de 316.000 ha de povoamentos florestais, correspondendo a 63% da meta fixada na ENF: *500.000 ha de floresta certificada, em 2013*

- A evolução significativa da área sujeita a Plano de Gestão Florestal (1.260 PGF e 1.250.000 ha de floresta com planeamento) - domínio prioritário da actuação da DGRF/AFN/ICNF no contexto ENF.



3. Perspetiva global da ENF e da sua implementação

Matriz SWOT da Implementação da ENF

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none">• Aprovação da ENF em Conselho de Ministros;• Arquitectura de Linhas de Intervenção que se coaduna com as necessidades de desenvolvimento sustentável da floresta portuguesa;• Existência de recursos de financiamento de Acções da ENF;• Aposta na redução de riscos e na melhoria da produtividade da floresta através da GFS e dos PGF;• Estímulo ao desenvolvimento de uma abordagem de especialização funcional do território (PROF).	<ul style="list-style-type: none">• Coordenação interministerial insatisfatória em vertentes-chave de operacionalização (p.e., Ambiente, Finanças e Economia);• Abordagem pouco profunda da vertente de valorização económica dos recursos florestais;• Ausência de hierarquia de prioridades na arquitetura de Acções/Sub-acções, no curto e médio prazo, e insuficiente definição de metas de longo prazo;• Identificação insatisfatória de responsabilidades dos intervenientes na concretização das Acções da ENF;• Reduzida participação pública das partes interessadas no acompanhamento da ENF.



3. Perspetiva global da ENF e da sua implementação

Matriz SWOT da Implementação da ENF

Ameaças	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none">• Ritmo lento para ultrapassar os problemas estruturais do sector florestal, nomeadamente na vertente fundiária;• Persistência de indefinições em matéria de financiamento de intervenções-chave do sector florestal, em contexto de regressão acentuada dos recursos públicos de financiamento;• Baixa articulação formal entre os “stakeholders” do sector florestal para a operacionalização da ENF.	<ul style="list-style-type: none">• Agenda política (nacional e europeia) favorável ao desenvolvimento das valências do sector florestal;• Nova regulamentação das Medidas Florestais do FEADER (2014-2020) - reequilíbrio de prioridades entre actuações orientadas para a conservação e a floresta produtiva; e simplificação de procedimentos de acesso;• Reorientação do FFP para apoio prioritário à gestão de povoamentos florestais;• Novo Instituto para a Conservação da Natureza e das Florestas.



4. Desafios Estratégicos do sector florestal

Visão global

- ✓ Participação no relançamento económico, sustentada no tempo, pressupõe melhorar os indicadores de crescimento da floresta plantada tanto em termos de área florestal, como de aumento da produtividade da gestão/exploração florestal.
- ✓ Capacidade de usar a floresta como “sector potenciador de biodiversidade, de equilíbrio ambiental e de ordenamento do território” (do Programa do XIX Governo Constitucional, 2011-2015).
- ✓ Complementarmente, enquadrar as perspectivas da Economia Verde no contexto da Estratégia **EUROPA 2020** que reserva um papel de relevo para o sector florestal (serviços silvo-ambientais,...).



4. Desafios Estratégicos do sector florestal

Intervenção Pública

Orientações gerais

- ✓ Empenhar o Estado e a Administração Pública na facilitação do fomento e da boa gestão dos recursos florestais.
- ✓ Assumir o carácter estratégico da componente silvo-industrial para o estabelecimento e gestão sustentável das plantações florestais.
- ✓ Combinar as acções no domínio de diminuição do risco, com a reestruturação fundiária (em termos físicos e/ou económicos).
- ✓ Respeitar, a todo o tempo, a durabilidade e qualidade dos ecossistemas florestais e dos recursos que lhe estão associados.



4. Desafios Estratégicos do sector florestal

Intervenção Pública

Orientações específicas

(desafios da adaptação às alterações climáticas e de melhoria da competitividade)

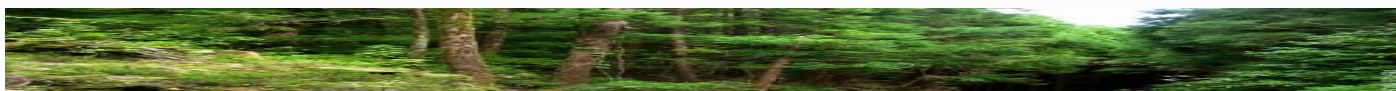
- ✓ Aumentar a área arborizada, salvaguardando a diversificação equilibrada dos povoamentos (pinho, eucalipto e folhosas);
- ✓ Salvaguardar a capacidade produtiva dos povoamentos (p. e., potenciar o aproveitamento da regeneração natural do pinheiro bravo);
- ✓ Rejuvenescer/reflorestar povoamentos velhos e sub-produtivos (p. e., montados de sobro e azinho);
- ✓ Conservar o solo, os recursos hídricos (variável crítica) e a diversidade biológica das florestas, manter a vitalidade e sanidade dos ecossistemas;
- ✓ Manter ou aumentar os benefícios (tangíveis e intangíveis) de longo prazo das florestas e a sua contribuição para o ciclo global do carbono.



5. Reestruturação do modelo de intervenção da ENF

Linhas Gerais

- ✓ Aproveitar/potenciar o quadro existente traçado pela filosofia e arquitetura de intervenção da ENF;
- ✓ Trabalhar para o aperfeiçoamento e focagem da ENF;
- ✓ Adotar uma perspetiva de desenvolvimento de potencialidades e de atenuação de fragilidades da ENF;
- ✓ Equacionar prioridades de política de curto/médio prazo, nomeadamente no horizonte 2020, em matéria de regulamentação e em termos dos instrumentos públicos de financiamento.



5. Reestruturação do modelo de intervenção da ENF

Linha de Intervenção

A. Minimização dos Riscos de Incêndios e Agentes Bióticos

- ✓ Reforçar a importância da gestão florestal ativa (valorizar o modelo ZIF e o trabalho das OPF's, a escala das Unidades de Gestão,...);
- ✓ Melhorar a eficácia das actuações para controlo dos agentes bióticos (nemátodo da madeira do pinheiro, gorgulho do eucalipto,...);
- ✓ Separar desta Linha de Intervenção a componente de transformação/aproveitamento energético da biomassa florestal, a enquadrar na Linha de Intervenção D (*Internacionalização e Aumento do valor dos produtos*), enquanto subfileira económica emergente.



5. Reestruturação do modelo de intervenção da ENF

Linha de Intervenção

B. Especialização do Território

- ✓ Estimular uma postura antecipatória na preparação de respostas que tenham em conta as previsíveis alterações climáticas;
- ✓ Assegurar a presença adequada e equilibrada no território das diversas funções da floresta (produção, caça, conservação da biodiversidade, conservação do solo e da água, protecção da orla costeira, recreio em matas nacionais, protecção do regime hídrico, sumidouro de carbono,...).



5. Reestruturação do modelo de intervenção da ENF

Linha de Intervenção

***C. Melhoria da Produtividade
através da Gestão Florestal Sustentável***

- ✓ Promoção da gestão profissional e activa, maximizando o aproveitamento das potencialidades das estações e das espécies utilizadas;
- ✓ Diversificação de actividades nas explorações florestais e introdução de técnicas de produção/exploração adequadas e inovadoras;
- ✓ Relevância da vertente da assistência técnica/serviços especializados orientados para as necessidades das explorações.



5. Reestruturação do modelo de intervenção da ENF

Linha de Intervenção

D. Internacionalização e aumento do valor dos produtos

[Nova denominação desta Linha de Intervenção (D. Internacionalização e Aumento do valor dos produtos) em que se atribui importância à promoção da internacionalização dos produtos florestais, num contexto de estímulo à cooperação empresarial e tendo em vista potenciar a capacidade competitiva das fileiras florestais portuguesas]

- ✓ Incorporar na Estratégia Nacional para as Florestas as realidades dinâmicas das fileiras silvo-industriais e das sub-fileiras florestais;
- ✓ Estimular a integração horizontal e vertical das estratégias empresariais;
- ✓ Contribuir para regular os fluxos de matéria-prima, nomeadamente de material lenhoso, e estimular o indispensável equilíbrio oferta/procura (p.e., mapear necessidades da indústria, segundo as capacidade de resposta da produção primária).



5. Reestruturação do modelo de intervenção da ENF

Linha de Intervenção

E. Melhoria geral da eficiência e competitividade no sector florestal

- ✓ Identificação/atribuição de responsabilidades, no âmbito das diversas funções, ao multifacetado sistema de agentes do sector.
- ✓ Clarificação de responsabilidades e recursos mobilizáveis para as vertentes da capacitação das Organizações de Produtores Florestais e de qualificação dos agentes nos territórios/espacos florestais.
- ✓ Consolidação das ZIF no plano orgânico (modelo estatutário e de gestão) e dos eventuais futuros estímulos fiscais à actividade (rigorosa avaliação de viabilidade técnica, económica e financeira);
- ✓ Integração transversal da inovação e investigação florestal.



5. Reestruturação do modelo de intervenção da ENF

Linha de Intervenção

F. Racionalização e Simplificação dos Instrumentos

- ✓ Valorizar a consolidação de competências do ICNF na implementação da ENF, aspeto que se afigura indispensável aos processos de racionalização e simplificação dos instrumentos de política;
- ✓ Simplificar regulamentos e passos burocráticos (coresponsabilização);
- ✓ Atribuir prioridade ao desenvolvimento de acções que contribuam para agilizar (e reduzir) os instrumentos regulamentares das figuras de planeamento florestal (PROF, PGF,...) e instrumentos de apoio financeiro;
- ✓ (Re)equacionar a criação de instrumentos de capital de risco e de natureza fiscal, ajustados à especificidade da atividade florestal e à natureza do retorno do investimento realizado (associando esses instrumentos à gestão profissionalizada dos recursos florestais).



6. Revisão futura da ENF

Vetores de orientação a equacionar

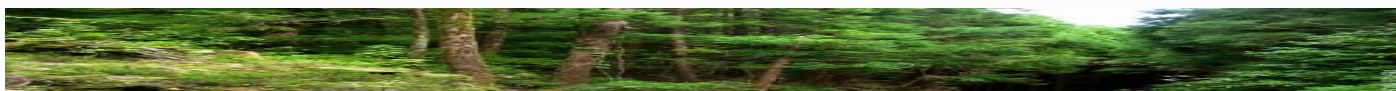
- ✓ Dotar a ENF de uma instância de coordenação (institucional e técnica), de um quadro de referência de financiamento (FFP, Fundos estruturais 2014-2020,...) e de planos de ação sectoriais;
- ✓ Articular as prioridades e a implementação dos instrumentos de política sectorial nacional com influência no sector florestal (p.e. economia e ambiente);
- ✓ Valorizar o papel do sector florestal na economia portuguesa, nomeadamente no contexto da internacionalização;
- ✓ Enquadrar o potencial das fileiras florestais no desenvolvimento do sector, contemplando as subfileiras (*Polo de Competitividade*).



6. Revisão futura da ENF

Vetores de orientação a equacionar

- ✓ Estabelecer uma visão de longo prazo, rever metas, estabelecer prioridades, hierarquizar ações e reestruturar a bateria de indicadores da Matriz de Responsabilidades e Indicadores;
- ✓ Estabelecer os procedimentos de monitorização e avaliação periódica da ENF com base num sistema integrado de informação articulado com a conceção/actualização do Inventário Florestal - *Sistema Nacional Informação dos Recursos Florestais (SNIRF)*;
- ✓ Aprofundar as ligações aos compromissos internacionais (Nações Unidas, União Europeia, Forest Europe).



6. Revisão futura da ENF

Ciclo de Avaliação

