Projecto de Resolução n.º 254/XI/1.ª

RECOMENDA AO GOVERNO QUE ELIMINE CONSTRANGIMENTOS À EXECUÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL

Exposição de Motivos

Os problemas da floresta portuguesa são sérios, não só decorrentes dos incêndios florestais que já devastaram mais de metade da superfície florestal portuguesa, reduzindo as existências ao ponto de por em causa o abastecimento da indústria nacional e afectando a economia rural e a ecologia de vastas áreas do território nacional como também do desequilíbrio fitossanitário dos principais ecossistemas florestais do País.

É de primordial importância a resolução dos problemas reais com que se deparam a floresta portuguesa e a silvicultura enquanto actividade económica.

A importância da floresta é por demais evidente.
A floresta ocupa 38% do território português, representando, os produtos florestais e de base florestal cerca de 10% das exportações e aproximadamente 3% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) nacional.
Só as celuloses, as cortiças e o mobiliário representam mais de 13% do PIB industrial e mais de 3% do PIB nacional. Ao todo, o sector florestal é responsável por cerca de 250 mil empregos directos.

Os objectivos de qualquer política florestal passam por consolidar e melhorar a multifuncionalidade da floresta garantindo e aumentando a sua valorização económica, ambiental e social.

É pois premente garantir uma gestão activa e profissionalizada dos espaços florestais e agro-florestais, de forma a tornar a floresta mais estável, resiliente aos incêndios e ataques de agentes bióticos nocivos.

É também essencial melhorar o valor ambiental e o valor social dos espaços florestais, maximizando as suas funções ambientais, protectoras e de enquadramento paisagístico.

Aumentar a rentabilidade e a sustentabilidade económica do sector florestal e contribuir para o ordenamento territorial reforçando a sua sustentabilidade, é uma meta a atingir com a aplicação da política florestal.

A política florestal nacional tem assumido um carácter quase exclusivamente programático e regulamentar que levou à multiplicação de programas, estratégias e planos com muito fraca execução na prática não concretizando quaisquer objectivos.

É premente assegurar uma implementação mais eficaz da política florestal, designadamente dos apoios públicos (nacionais e comunitários) para a gestão florestal, consubstanciada nas medidas de apoio ao sector, quer através da execução das medidas "florestais" do PRODER, quer por via dos apoios do Fundo Florestal Permanente (FFP).

A política florestal nacional delineada, no que diz respeito aos apoios por via do FFP, visa concretizar as Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), para o que estão disponíveis acções de Promoção, Constituição e Funcionamento das ZIF.

Define-se ZIF como a área territorial contínua e delimitada constituída maioritariamente por espaços florestais, submetida a um plano de gestão florestal (PGF) e a um plano específico de intervenção florestal (PEIF) e gerida por uma única entidade.

Em Portugal, cerca de 90% da área florestal é privada, pelo que, pretende o Governo, através das ZIF, promover a gestão da propriedade florestal privada, ultrapassando os bloqueios fundamentais à intervenção florestal, nomeadamente a estrutura da propriedade, em particular nas regiões de minifúndio.

São enormes as dificuldades subjacentes à constituição de ZIF, atingindo Portugal, actualmente, uma área coberta por ZIF de pouco mais 570.000 hectares, em 122 ZIF constituídas, que reúnem cerca de 16.000 proprietários aderentes (estima-se que existam cerca de 400.000 mil proprietários florestais), o que é manifestamente pouco e revela a

complexidade de que se reveste a sua constituição.

O PRODER, instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente, para o período 2007-2013, é outro dos "instrumentos" da política florestal nacional, nomeadamente a Medida 1.3 – Promoção da Competitividade Florestal e a Medida 2.3 – Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal.

Todavia, a análise da implementação e execução das medidas de política florestal do PRODER suscita uma enorme preocupação.

A informação recentemente disponibilizada por pressão do CDS-PP, da execução do PRODER por eixo, subprograma, medida e acção, com carácter semestral, reportados a 25 de Junho de 2010, vieram confirmar aquilo que o CDS-PP mais temia em relação ao PRODER: uma taxa de execução nas medidas para apoio à floresta de quase 0%.

De facto, a parte florestal do subprograma 1 – Promoção da competitividade, apresenta na Medida131 - Melhoria produtiva dos povoamentos, uma taxa de execução de 0%; na Medida 132 - Gestão Multifuncional, igualmente 0%; e na Medida 133 - Modernização e Capacitação das Empresas Florestais, de, apenas, 1%.

Ao nível do subprograma 2 - Gestão Sustentável do Espaço Rural, a situação é a de uma taxa de execução de 0% nas três medidas que contempla: Medida 231 - Minimização dos Riscos; Medida 232 - Ordenamento e reconversão dos povoamentos; e Medida 233 - Valorização Ambiental dos Espaços florestais.

Desagregando o PRODER florestal, de forma a enfatizar tratarem-se das medidas de política florestal que Portugal tem ao seu dispor com apoios do FEADER, mas que não executa, nomeiam-se: Medida 1.3 - Promoção da Competitividade Florestal que inclui, por sua vez, três acções, Acção 1.3.1 - Melhoria Produtiva dos Povoamentos, Acção 1.3.2 - Gestão Multifuncional e Acção 1.3.3 - Modernização e Capacitação das Empresas Florestais; Medida 2.3 - Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal com a Acção 2.3.1 - Minimização de Riscos (com duas subacções: acção 2.3.1.1 - Defesa da Floresta Contra Incêndios e acção 2.3.1.2 - Minimização de Riscos Bióticos Após Incêndios), a Acção 2.3.2 - Ordenamento e Recuperação de Povoamentos (com as subacções: 2.3.2.1 - Recuperação do Potencial Produtivo e acção 2.3.2.2 - Instalação de Sistemas Florestais e de Sistemas Agro-florestais) e a Acção 2.3.3 - Valorização Ambiental dos Espaços Florestais (cuja operacionalização é

concretizada através das seguintes subacções: 2.3.3.1 - Promoção do Valor Ambiental dos Espaços Florestais, 2.3.3.2 - Reconversão de Povoamentos com Fins Ambientais e 2.3.3.3 - Protecção Contra Agentes Bióticos Nocivos).

Esta situação deplorável ao nível da (não) execução do PRODER florestal confirma que tem sido, a floresta portuguesa, totalmente negligenciada pelo Governo. A política florestal não é, pura e simplesmente, executada.

De facto, o PRODER, enquanto ferramenta de política florestal está mal concebido, desadequado das reais necessidades da nossa floresta. A burocracia e as formalidades administrativas que pesam sobre os promotores são quase inultrapassáveis.

São elevadíssimas as dificuldades ao nível da elaboração de candidaturas e enormes os atrasos na sua implementação, seja na aprovação dos projectos, seja na sua posterior contratualização. Formulários de uma grande complexidade, métodos de análise extremamente rígidos e sem qualquer aderência à realidade das explorações e tipo de promotores, falta de resposta atempada por parte dos diversos serviços, inúmeros pareceres solicitados, são algumas das razões que têm contribuído para a intenção de parecer negativo a muitos projectos, culminando na execução nula do PRODER florestal.

De facto, a par de diferentes critérios (valores tomados) entre regiões, a obrigatoriedade de apresentar documentos dependentes de entidades externas ao beneficiário (por exemplo comprovativos de créditos bancários aprovados, pareceres da REN, RAN, licenças camarárias) que são condicionantes à aprovação dos projectos, e com prazos para apresentação extremamente reduzidos, são algumas das situações que justificam a falta de execução da política florestal nacional.

De forma a ultrapassar estas limitações seria de toda a utilidade tornar a execução do PRODER mais dinâmica e operacional, para o que contribuiria a possibilidade de, a todo o tempo, ser possível apresentar candidaturas, ao invés de estarem estas sujeitas a um período de tempo limitado, estabelecido em concursos. Esta possibilidade permitiria cumprir todas as formalidades que a legislação exige, nomeadamente a apresentação de documentação dependente de entidades externas, por um período de tempo mais adaptado à realidade, agilizando a execução do PRODER florestal.

Ainda, mesmo após serem ultrapassadas as dificuldades na elaboração das candidaturas, da

aprovação e posterior contratação, surge um novo "pesadelo" que são os "pedidos de pagamento".

É essencial que haja uma revisão do sistema dos "pedidos de pagamento", simplificando-o.

Os procedimentos exigidos atingem tal grau de burocracia e complexidade que são quase impossíveis de formalizar, ou, a sê-lo, são de uma morosidade tal que comprometem o pagamento atempado aos promotores. Ora, sem pagamento aos promotores, o investimento na floresta pára, parando, não se executa a política florestal necessária, situação que urge inverter.

A par desta situação tem sido corrente o recurso por parte dos produtores florestais a "gabinetes de projectistas" com ligações pouco claras aos Gabinetes Técnicos Florestais Municipais, que os aconselham a eles recorrerem, quer para a elaboração das suas candidaturas, quer para a elaboração dos respectivos PGF que são de carácter obrigatório e de uma complexidade apreciável.

Tais "gabinetes de projectistas" carecem de qualquer acreditação ou registo junto do MADRP para a elaboração de candidaturas e/ou planos florestais, todavia têm influência na análise e decisão final dos projectos por parte daquele ministério. Contudo, como o confirma a ausência de execução do PRODER, tais projectos não têm sido implementados, certamente por não reunirem condições de execução na prática.

É necessário voltar a apostar na transparência e acreditação das medidas e acções do PRODER, para que seja possível recuperar os atrasos na execução da política florestal. Neste sentido, será fundamental que, em sede de audiência prévia, os técnicos analistas envolvidos sejam diferenciados dos que efectuaram a análise inicial do projecto, de forma a salvaguardar toda a idoneidade nas referidas análises.

Simplificar o PRODER florestal, tornando-o executável, é pois uma necessidade imperiosa, para o que, deverá o MADRP, desde já, envidar todos os esforços no sentido dessa concretização. Há que adaptar as medidas às reais necessidades da nossa floresta, nomeadamente eliminando os vários constrangimentos que têm sido responsáveis pela falta de execução das políticas e, consequentemente, pela não concretização dos objectivos que com elas se pretendiam ver atingidos.

Um exemplo claro do fosso entre a realidade e o perspectivado na política florestal nacional

é a prioridade que é dada às candidaturas inseridas em ZIF. Como cerca de 60 a 70% da área florestal não está em ZIF, está a ser marginalizada grande parte da área florestal. Além disso, como já referido, a própria constituição de ZIF carece de graves deficiências de implementação.

Um exemplo paradigmático desta incoerência prende-se com a valia do beneficiário na análise dos projectos. Um proprietário individual cuja floresta não esteja em ZIF, apresenta uma valia do beneficiário nula. Ora, como essa valia representa 30% da Valia Global da Operação (VGO) fica em profunda desvantagem, mesmo nas situações em que lhe é impossível aderir a uma ZIF.

Outro exemplo de que os decisores políticos ligados à política florestal não actuam proactivamente, maximizando as possibilidades dadas ao nível da política Europeia de Desenvolvimento Rural, que co-financia com o FEADER, consubstanciada no PRODER é o caso da subacção 2.3.3.3 - Protecção Contra Agentes Bióticos Nocivos, da Acção 2.3.3 - Valorização Ambiental dos Espaços Florestais. Tendo sido o território continental português considerado pela UE, na sua totalidade, como zona afectada pelo nemátodo da madeira do pinheiro (NMP) dever-se-iam aceitar como elegíveis para apoio todos os projectos candidatos à subacção em apreço, até porque constituiria mais uma forma de contrariar a proliferação do NMP. Mas não, só são elegíveis projectos mediante apresentação de prova de amostras positivas de NMP, mesmo que digam respeito a áreas de floresta contíguas às áreas afectadas!

Sem contestar a obrigatoriedade dos promotores dos projectos florestais terem de se submeter a um Plano de Gestão Florestal (PGF), cuja área mínima foi recentemente reduzida de 25 ha para 5ha de forma a adaptá-la à realidade de minifúndio da nossa propriedade florestal, continua o grau de exigência e requisitos de elaboração dos PGF a impedir que se melhore a execução do PRODER florestal.

De facto, a informação sobre os regimes legais e a caracterização biofísica e de recursos, uma vez que se encontra ao nível dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF), Planos Directores Municipais (PDM), Planos Operacionais Municipais (POM), Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP), entre outros, não deveria constar dos requisitos de elaboração dos PGF, mas antes, uma referência aos mesmos nos pontos que se entrecruzam, seria suficiente.

Por fim, é importante referir o grave problema dos fogos florestais que já dizimaram mais de metade da nossa floresta e que continuam a deflagrar intensamente todos os verões. No presente ano de 2010, pelas condições de grande pluviosidade durante o inverno e primavera, a floresta foi invadida de uma imensa massa combustível apresentando, ainda, maior vulnerabilidade. Face a isto, prevê-se que venha a ser, o ano de 2010, problemático quer em número de ocorrências, quer na dimensão da área ardida. A prevenção, que teria passado pela limpeza da floresta, eliminaria grande parte dessa massa combustível, contribuindo para que se poupasse o consumo de floresta pelo fogo. Mas não há prevenção, pois não se executa a política florestal em Portugal.

O Plano Nacional de Defesa da Floresta Contra Incêndios (PNDFCI) define uma estratégia e delineia um conjunto articulado de acções com vista a fomentar a gestão activa da floresta, criando condições propícias para a redução progressiva dos incêndios florestais, através de intervenções em três domínios prioritários: prevenção estrutural, vigilância e combate.

A responsabilidade das acções de prevenção é cometida à Autoridade Florestal Nacional (AFN) do MADRP, devendo ser aplicada através das políticas florestais existentes, assumindo particular importância as seguintes medidas e acções do PRODER: subacção 2.3.1.1 - Defesa da Floresta Contra Incêndios, da acção 2.3.1 - Minimização de Riscos, da Medida 2.3 - Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal, mas cuja execução é de 0%!

É também da responsabilidade do MADRP, recuperar a floresta perdida onde a subacção 2.3.1.2 - Minimização de Riscos Bióticos Após Incêndios, da acção 2.3.1 - Minimização de Riscos e a subacção 2.3.2.1 - Recuperação do Potencial Produtivo, da Acção 2.3.2 - Ordenamento e Recuperação de Povoamentos, ambas da Medida 2.3 - Gestão do Espaço Florestal e Agro-Florestal são por excelência as medidas de política aplicáveis a essa recuperação que não são, igualmente, executadas.

É pois urgente concretizar a prevenção estrutural dos fogos florestais, recuperar a floresta ardida, apoiar a gestão florestal adaptando as medidas de política à realidade da propriedade florestal nacional, investir no sector, modernizando-o, em suma, executar uma política florestal que deverá ser simplificada e bem delineada no sentido da concretização efectiva dos objectivos que se pretendem, através dessa política, ver atingidos.

Assim o Grupo Parlamentar do CDS-PP apresenta o seguinte Projecto de Resolução:

Nos termos da alínea b) do Artigo 156º da Constituição e da alínea d) do n.º 1 do Artigo 4º do Regimento, a Assembleia da República recomenda ao Governo que:

1. Acabe com o sistema de concursos, com limite temporal, para a apresentação de candidaturas ao PRODER florestal, permitindo a submissão de candidaturas em qualquer momento.

2. Altere os formulários de candidatura ao PRODER florestal, simplificando-os.

3. Permita a submissão de candidaturas sem documentação anexa, solicitando-a quando necessária durante a análise das mesmas.

4. Flexibilize os métodos de análise das candidaturas, dotando-os de uma maior aderência à realidade da propriedade florestal e dos promotores.

5. Na análise dos projectos, em relação à valia do beneficiário, não discrimine negativamente os proprietários individuais que não estejam constituídos em ZIF.

6. Reveja o sistema dos "pedidos de pagamento" de forma a torná-lo operacional e exequível.

7. Implemente um sistema de acreditação e de registo no MADRP, das entidades e técnicos florestais com capacitação na área dos projectos florestais, para a elaboração de candidaturas ao PRODER.

8. Garanta que em sede de audiência prévia, os técnicos analistas sejam diferenciados dos que efectuaram a análise inicial do projecto.

9. Alargue a elegibilidade da subacção 2.3.3.3 - Protecção Contra Agentes Bióticos Nocivos, da Acção 2.3.3 - Valorização Ambiental dos Espaços Florestais, no que diz respeito ao NMP, a todo o território continental português.

10. Proceda à simplificação dos Planos de Gestão Florestal (PGF), que deverão apenas caracterizar o proprietário, identificar a área geográfica da exploração florestal, definir os objectivos, calendarizar as intervenções e referenciar os regimes legais que lhe são aplicáveis.

Palácio de São Bento, …….de Julho de 2010

Os Deputados