

# Políticas Públicas de Apoio à Fileira Florestal em Portugal

**\*Elsa de Morais Sarmiento e \*\*Vanda Dores**

**Sumário.** Desde sempre que o poder político reconheceu os benefícios da Floresta. Mas não obstante o reconhecimento da sua enorme importância, a Floresta portuguesa nunca foi encarada como uma efetiva prioridade nacional, muito embora lhe tenham sido destinados substanciais recursos públicos ao longo dos últimos anos. Apesar de existir desde 1998 uma estratégia europeia para a Floresta, não existe formalmente a nível europeu uma Política Florestal Comum. Esta permanece essencialmente da competência de cada Estado-Membro, enquadrada nos desenvolvimentos da Política Agrícola Comum e de uma ou outra iniciativa europeia avulsa. Contudo, a União Europeia tem vindo a contribuir e a influenciar o *policy-making*, através de políticas comuns baseadas no princípio da subsidiariedade e no conceito de responsabilidade partilhada. Assim sendo, a gestão sustentável das Florestas tem-se baseado na coordenação de políticas dos Estados-Membros com as políticas e iniciativas comunitárias. Estas têm permitido a existência de medidas de apoio à Floresta no âmbito dos diversos Quadros Comunitários de Apoio, dos quais Portugal tem vindo a beneficiar. Este trabalho descreve os principais programas de apoio ao investimento e as principais medidas legislativas ao longo da última década, enquadrando a sua génese e motivação, aludindo ao contexto nacional e internacional em que foram prosseguidas.

**Palavras-chave:** floresta, medidas de política, apoios públicos, governação

---

\*Docente, Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial. Universidade de Aveiro, Campus Universitário de Santiago, 3810-193 AVEIRO. Principal Evaluation Officer, African Development Bank, Tunisia.

E-mail: esarmiento@ua.pt; elsa.sarmiento@gmail.com

\*\*Técnica Superior, Direção de Serviços de Estatística. Gabinete de Estratégia e Estudos. Ministério da Economia, Rua da Prata 8, 1149-057 LISBOA.

E-mail: vanda.dores@gee.min-economia.pt

### **Public policies' support for the forest sector in Portugal**

**Abstract.** Since long that politicians have recognized the benefits of the Forest. But despite the recognition of its huge importance, the Portuguese forest has never been given full consideration as an effective national priority, despite the substantial allocation of public resources over the past years. While there is since 1998, a European strategy for the Forests, there is not a formalised Common European forest policy. Forest policy remains essentially a concern at the Member State level, framed by the developments in the Common Agricultural Policy and one or another disjoint European initiative. However, the European Union has been contributing and influencing policy-making, through common policies based on the principle of subsidiarity and the concept of shared responsibility. Therefore, the sustainable management of Forests has been basically based on Member States' policy coordination with European Community policies and initiatives. These have given rise to different support schemes under the various Community Support Frameworks, from which Portugal has benefited. This paper describes the main programs in support of Forest investments and the major legislation over the last decade, framing its genesis and motivation, and alluding to the national and international context in which they were pursued.

**Key words:** forest, policy measures, public support, governance

### **Politiques publiques de soutien a la filière forestière au Portugal**

**Resumé.** Le pouvoir politique a toujours reconnu les avantages de la Forêt. Mais malgré la reconnaissance de son intérêt, la Forêt portugaise n'a jamais été considérée comme une priorité nationale effective, même si on lui a attribué d'importantes ressources publiques au cours des dernières années. Bien qu'il existe depuis 1998 une stratégie européenne pour la Forêt, il n'existe pas formellement une politique forestière commune au niveau européen. La politique forestière reste essentiellement la responsabilité de chaque État-Membre, encadré par l'évolution de la Politique Agricole Commune et des initiatives européennes isolées. Toutefois, l'Union Européenne a contribué et influencé l'élaboration des politiques, à travers des politiques communes fondées sur le principe de subsidiarité et la notion de responsabilité partagée. Par conséquence, la gestion durable des Forêts a été basée sur la coordination des politiques des États-Membres avec les politiques et initiatives Communautaires. Celles-ci ont permis l'existence de mesures de soutien à la Forêt dans les différents cadres communautaires d'appui, dont le Portugal a bénéficié. Ce document décrit les principaux programmes de soutien aux investissements forestiers et la législation pertinente au cours de la dernière décennie, en se concentrant sur sa genèse et motivation, et faisant allusion au contexte national et international dans lequel ils ont été poursuivis.

**Mots-clés:** forêt, mesures politiques, soutien publique, gouvernance

## **Introdução**

Apesar da sua importância económica, ambiental e social, a Floresta nem sempre foi encarada como uma prioridade nacional efetiva, embora lhe tenham sido alocados substanciais recursos públicos (Resolução do Conselho de Ministros 114/2006). Em anos mais recentes, o desenvolvimento da atividade florestal tem sido apontado como um desígnio nacional (DIRECÇÃO-GERAL DOS RECURSOS FLORESTAIS, 2006; MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS, 2010 e 2007; RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS 114/2006; RESOLUÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA 26/2007), a par da revitalização do setor agrícola e agropecuário, fundamentais para a recuperação da competitividade do espaço rural. Em 2011, ano internacional das Florestas, foi reiterada a importância estratégica do setor florestal para o desenvolvimento regional, para o crescimento das exportações e para o crescimento económico.

O contributo da Floresta para o desenvolvimento rural e para a apropriação sustentável do território é igualmente fundamental para a concretização dos objetivos nacionais e europeus de coesão social e territorial, que não podem ser dissociados dos princípios expressos na Estratégia de Acesso aos Mercados e da Estratégia 2020, dos desenvolvimentos em torno da definição do futuro da Política Comercial Comum, nem dos debates em torno dos dois Livros Verdes sobre a informação e a promoção dos produtos agrícolas e sobre a proteção das Florestas na União Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2011 e 2010a).

Este estudo encontra-se dividido em 3 secções principais. Na primeira secção introduz-se o tema e seguidamente introduzem-se as políticas públicas focadas na fileira Florestal, com destaque aos programas de apoio ao investimento e as principais medidas legislativas. A terceira parte sumariza as principais conclusões. Em anexo fornece-se uma descrição mais detalhada das medidas mais relevantes.

## **Políticas públicas**

Desde sempre que o poder político reconheceu os benefícios ambientais da Floresta. Atualmente, o setor Florestal português continua a ser apontado como uma riqueza estratégica, cuja necessidade de preservação e de desenvolvimento acolhe unanimidade nacional. Não obstante o reconhecimento da sua enorme importância ambiental, económica e social, a Floresta portuguesa nunca foi

encarada como uma efetiva prioridade nacional, muito embora lhe tenham sido destinados substanciais recursos públicos ao longo dos últimos anos.

Apesar de existir desde 1998 uma estratégia europeia para a Floresta, que culminou em 2005 com o Plano de Acção da Gestão Florestal (COMISSÃO EUROPEIA, 2010b e 2006), não existe formalmente a nível europeu uma Política Florestal Comum (ROYAL SWEDISH ACADEMY OF AGRICULTURE AND FORESTRY, 2010). A Política Florestal permanece essencialmente da competência de cada Estado-Membro, enquadrada nos desenvolvimentos da Política Agrícola Comum (PAC) e de uma ou outra iniciativa avulsa. Contudo, a União Europeia (UE) tem vindo a contribuir e a influenciar o *policy-making*, através de políticas comuns baseadas no princípio da subsidiariedade e no conceito de responsabilidade partilhada. Assim sendo, a gestão sustentável das Florestas tem-se baseado na coordenação de políticas dos Estados-Membros com as políticas e iniciativas comunitárias. Estas têm permitido a existência de medidas de apoio à Floresta no âmbito dos diversos Quadros Comunitários de Apoio, dos quais Portugal tem vindo a beneficiar.

De seguida, descrevem-se os principais programas de apoio ao investimento e as principais medidas legislativas da última década.

#### *Programas de Apoio ao Investimento*

Nesta secção, apresentam-se os projetos aprovados entre 2000 e 2010 e os montantes investidos, de acordo com os diferentes programas de apoio ao desenvolvimento da Fileira Florestal.

Os programas de apoio ao investimento à Fileira Florestal, repartidos pelos programas AGRO, AGRIS, RURIS, AIBT e PRODER, totalizaram, aproximadamente, um investimento (aprovado) de 2.327 milhões de Euros, entre 2000 e 2010. O PRODER é um instrumento estratégico e financeiro de apoio ao desenvolvimento rural do continente para o período 2007-2013 e contempla para a Floresta portuguesa, no âmbito das medidas do eixo 1 ("Promoção da competitividade florestal") e eixo 2 ("Gestão do espaço florestal e agroflorestal"), um investimento superior a 400 milhões de euros de fundos públicos até 2013.

Os programas de apoio ao investimento direto à produção florestal entre 2000 e 2010 totalizaram um investimento global aprovado de 569.400 milhares de Euros (Quadro 1). A proporção média do investimento privado destes projetos representou cerca de um quarto desse valor (22%). Os investimentos

deste programa foram essencialmente dirigidos para a intervenção direta nos espaços florestais e para a rentabilidade económica florestal.

**Quadro 1 - Programas de apoio ao investimento à produção florestal entre 2000 e 2010**

	Projectos aprovados	Projectos executados	Proporção de execução dos projectos aprovados	Investimento Total Aprovado	Investimento privado	Proporção do investimento privado no Investimento Total
	Nº		%	Milhares de euros		%
<b>Programa AGRO*</b>	<b>5.483</b>	<b>5.013</b>		<b>297.146</b>	<b>59.429</b>	
Acção 3.1: Apoio à silvicultura	4.617	4.229	91,6	169.465	33.893	20,0
Acção 3.2: Restabelecimento do potencial de produção silvícola	265	236	89,1	19.394	3.879	20,0
Acção integrada 3.1/3.2	393	354	90,1	23.946	4.789	20,0
Acção 3.4: Colheita, transformação e comercialização de cortiça	23	18	78,3	48.514	9.703	20,0
Acção 3.5: Exploração florestal, comercialização e transformação de material lenhoso e gema de pinheiro	167	163	97,6	34.068	6.814	20,0
Acção 3.6 Promoção de novos mercados e qualificação dos produtos florestais	18	13	72,2	1.759	352	20,0
<b>Programa AGRIS</b>	<b>402</b>	<b>n.d.</b>		<b>121.938</b>	<b>40.958</b>	
Sub acção 3.1: Instalação de organizações de produtores florestais	99	n.d.	-	22.150	6.375	28,8
Sub acção 3.3: Apoio à prestação de serviços florestais	9	n.d.	-	920	112	12,2
Sub acção 3.4: Prevenção de riscos provocados por agentes bióticos e abióticos	294	n.d.	-	98.869	34.471	34,9
Sub acção 3.5: Valorização e conservação de espaços florestais de interesse público	0	n.d.	-	n.d.	n.d.	-
<b>Programa RURIS**</b>	<b>2.907</b>	<b>2.885</b>		<b>69.292</b>	<b>24.045</b>	
Florestação de Terras Agrícolas	2.907	2.885	99,2	69.292	24.045	34,7
<b>AIBT*** Pinhal Interior (medidas II.6. e II.7)</b>	<b>382</b>	<b>n.d.</b>	<b>-</b>	<b>36.267</b>	<b>5.641</b>	
<b>PRODER****</b>	<b>416</b>	<b>n.a.</b>		<b>44.757</b>	<b>n.d.</b>	
Acção 1.3.1: Melhoria produtiva dos povoamentos	202	n.a.	-	27.912	n.d.	-
Acção 1.3.2: Gestão multifuncional	80	n.a.	-	4.384	n.d.	-
Sub acção 2.3.1.1: Defesa da floresta contra incêndios	70	n.a.	-	6.055	n.d.	-
Sub acção 2.3.1.2: Minimização de riscos bióticos após incêndios	0	n.a.	-	n.d.	n.d.	-
Acção 2.3.2: Ordenamento e recuperação de povoamentos	22	n.a.	-	1.154	n.d.	-
Sub acção 2.3.3.1: Promoção do valor ambiental dos espaços florestais	19	n.a.	-	987	n.d.	-
Sub acção 2.3.3.2: Reconversão de povoamentos com fins ambientais	1	n.a.	-	75	n.d.	-
Sub acção 2.3.3.3: Protecção contra agentes bióticos nocivos	22	n.a.	-	4.190	n.d.	-
<b>TOTAL</b>	<b>9.590</b>		<b>-</b>	<b>569.400</b>	<b>130.074</b>	

**Fontes:** Elaboração própria com base nos dados seguintes: Agro - Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Relatório Final de Execução, Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006), 02-02-2010; Série Estatística 2000-2006 - Ajudas Estruturais nos setores da Agricultura e das Pescas (IFAP, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas); RURIS - Estudo de avaliação final (ex post) do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental (2000-2006); Programa Operacional Regional do Centro, Relatório Final de Execução, Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006), 20-01-2010; PRODER - Programa de Desenvolvimento Regional, Relatório Intercalar 1º Semestre 2010 (atualizado a 27-10-2010).

Notas: TOTAL: Valor aproximado, devido a informação não disponível; n.d. Informação não disponível; n.a. Não existe.

\*AGRO: Investimento total: valor do investimento executado; Investimento privado: estimativa com base na Decisão C (2005) 5595 de 14.12.2005: aprovou a alteração da taxa de co financiamento de algumas Ações (3.1 e 3.2) da Medida 3 de 50%/50% para 80%/20%.

\*\*No caso do programa RURIS: Projetos executados correspondem a projetos contratados; Investimento privado estimado com base na taxa de comparticipação para este programa (75%).

\*\*\*Ação Integrada de Base Territorial (QCA III 2000-2006).

\*\*\*\*No caso do PRODER: Projetos aprovados correspondem a projetos contratados.

Os programas de apoio ao investimento à indústria da Fileira Florestal totalizaram entre 2000 e 2010 um investimento global de, aproximadamente, 1.648 milhões de Euros, sendo esta constituída em mais de metade do seu valor por investimento privado (Quadro 2). A subfileira da Pasta e Papel foi responsável pelo maior volume de investimento total aprovado, seguindo-se a subfileira Cortiça e, finalmente, a de Madeira e do Mobiliário.

Também os programas de apoio ao investimento dos prestadores de serviços florestais totalizaram entre 2000 e 2010 um investimento global de 109.609 milhares de Euros, distribuído por 310 projetos (Quadro 3). De destacar o apoio à modernização e capacitação das empresas florestais, cuja ação apresenta o maior volume de investimento total aprovado.

**Quadro 2 - Programas de apoio ao investimento à Indústria da Fileira Florestal, 2000-2010**

	Projectos aprovados	Projectos executados	Proporção de execução dos projectos aprovados	Investimento Total Aprovado	Investimento privado	Proporção do Investimento privado no Investimento Total
	Nº		%	Milhares de euros		%
<b>Programa AGRO*</b>	n.d.	n.d.		<b>60.677</b>	n.d.	
Subfileira da Cortiça	23	18	78,3	48.514	n.d.	-
Subfileira da Madeira e Mobiliário	n.d.	n.d.	-	12.163	n.d.	-
<b>PRIME</b>	<b>420</b>	<b>n.d.</b>		<b>1.135.931</b>	<b>860.227</b>	
Subfileira da Pasta e Papel	58	n.d.	-	568.525	452.485	79,6
Subfileira da Cortiça	67	n.d.	-	311.725	250.027	80,2
Subfileira da Madeira e Mobiliário	295	n.d.	-	255.681	157.715	61,7
<b>QREN - Compete (31 Março 2011)**</b>	<b>312</b>	<b>n.d.</b>		<b>451.577</b>	<b>227.277</b>	
<b>Qualificação PME</b>						
Subfileira da Pasta e Papel	17	n.d.	-	4.375	2.164	49,5
Subfileira da Cortiça	28	n.d.	-	4.210	2.290	54,4
Subfileira da Madeira e Mobiliário	127	n.d.	-	65.268	35.252	54,0
<b>Inovação</b>						
Subfileira da Pasta e Papel	22	n.d.	-	123.569	66.756	54,0
Subfileira da Cortiça	6	n.d.	-	79.511	38.386	48,3
Subfileira da Madeira e Mobiliário	73	n.d.	-	162.285	77.724	47,9
<b>I&amp;D ***</b>						
Subfileira da Pasta e Papel	6	n.d.	-	4.275	1.476	34,5
Subfileira da Cortiça	28	n.d.	-	6.804	2.605	38,3
Subfileira da Madeira e Mobiliário	5	n.d.	-	1.280	624	48,7
<b>TOTAL</b>	<b>732</b>		-	<b>1.648.186</b>	<b>1.087.504</b>	

**Fontes:** Elaboração própria com base nos dados seguintes: Agro; Série Estatística 2000-2006 - Ajudas Estruturais nos setores da Agricultura e das Pescas; Programa Operacional Regional do Centro; PRODER - Programa de Desenvolvimento Regional; QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional, Programa Operacional Fatores de Competitividade; PRIME, Relatório de Execução 2007, Gabinete de Gestão do PRIME.

Notas: Total: Valor aproximado, devido a informação não disponível; n.d. Informação não disponível; n.a. Não existe.

\*Programa AGRO: Investimento total: valor do investimento executado;

\*\*Lista de projetos aprovados pelas Autoridades de Gestão - Sistemas de Incentivo QREN. No caso do QREN o Investimento total aprovado diz respeito ao Investimento Elegível e o valor do Investimento Privado corresponde à diferença entre Investimento Elegível e o Incentivo;

\*\*\*Objetivo: criação do polo de competitividade e tecnologia das indústrias de base florestal.

**Quadro 3 - Programas de apoio ao investimento aos Prestadores de Serviços Florestais (2000-2010)**

	Projectos aprovados	Projectos executados	Proporção de execução dos projectos aprovados	Investimento Total Aprovado	Investimento privado	Proporção do Investimento privado no Investimento Total
	Nº		%	Milhares de euros		%
<b>Programa AGRO*</b>	<b>182</b>	<b>178</b>		<b>35.387</b>	<b>n.d.</b>	
Acção 3.3 - Apoio à produção de plantas e sementes	15	15	100,0	1.319	n.d.	-
Acção 3.5 - Exploração florestal, comercialização e transformação de material lenhoso e gema de pinheiro	167	163	97,6	34.068	n.d.	-
<b>Programa AGRIS</b>	<b>7</b>	<b>n.d.</b>		<b>228</b>	<b>112</b>	<b>49,1</b>
Sub-acção 3.2. - Apoio à constituição e instalação de prestadores de serviços florestais	7	n.d.	-	228	112	49,1
<b>PRIME</b>	<b>11</b>	<b>n.d.</b>	<b>-</b>	<b>3.896</b>	<b>2.550</b>	<b>65,5</b>
<b>PRODER**</b>	<b>92</b>	<b>n.a.</b>		<b>42.113</b>	<b>n.a.</b>	
Acção 1.3.3. Modernização e Capacitação das Empresas Florestais	92	n.a.	-	42.113	n.a.	-
<b>QREN - Compete (31 Março 2011)***</b>	<b>18</b>	<b>n.d.</b>		<b>27.984</b>	<b>10.517</b>	
Estratégia de Eficiência Colectiva****	11	n.d.	-	22.334	8.285	37,1
Qualificação PME	3	n.d.	-	1.028	568	55,3
Inovação	1	n.d.	-	593	208	35,0
I&D*****	3	n.d.	-	4.030	1.456	36,1
<b>TOTAL</b>	<b>310</b>		<b>-</b>	<b>109.609</b>	<b>13.179</b>	

**Fontes:** Elaboração própria com base nos dados seguintes: Agro; Série Estatística 2000-2006 - Ajudas Estruturais nos setores da Agricultura e das Pescas; Programa Operacional Regional do Centro; PRODER - Programa de Desenvolvimento Regional; QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional, Programa Operacional Fatores de Competitividade (<http://www.pofc.qren.pt>); PRIME - Programa de Incentivos à Modernização da Economia, Relatório de Execução 2007, Gabinete de Gestão do PRIME.

Notas: Total: Valor aproximado, devido a informação não disponível; n.d. Informação não disponível; n.a. Não existe.

\*Programa AGRO: Investimento total: valor do investimento executado.

\*\* PRODER: Projetos aprovados correspondem a projetos contratados.

\*\*\*Lista de projetos aprovados pelas Autoridades de Gestão - Sistemas de Incentivo QREN; No caso do QREN o Investimento total aprovado diz respeito ao Investimento Elegível e o valor do Investimento Privado corresponde à diferença entre Investimento Elegível e o Incentivo.

\*\*\*\*Objetivo: criação do polo de competitividade e tecnologia das indústrias de base florestal.

\*\*\*\*\*Inclui projetos em co-promoção, projetos individuais e projetos de cooperação.

### *Medidas legislativas*

Nesta secção, abordam-se as principais medidas legislativas aprovadas entre 1996 e 2011 que incidem sobre a Fileira Florestal. Desde a Lei de Bases da Política Florestal, datada de 1996, que definiu as bases da Política Florestal



Nacional num quadro de ordenamento do território, até à aprovação pelo Governo, dez anos mais tarde, de um novo documento estratégico sobre o setor, a Estratégia Nacional para as Florestas, que pretendia implementar um conjunto alargado de reformas, inovações legislativas e de reorganizações estruturais centradas em seis eixos de ação principais, foram várias as Portarias e Decretos-Leis cuja publicação enquadra a atuação do poder público nesta matéria (Figura 1). Em 2008, foi criada a Autoridade Florestal Nacional (AFN), que sucedeu à Direção-Geral dos Recursos Florestais. A AFN, como entidade reguladora, promotora e prestadora, aplicou as orientações da Estratégia Nacional para as Florestas, centrando a sua atuação na gestão florestal, na defesa da floresta e na promoção do universo dos produtos e recursos silvestres.

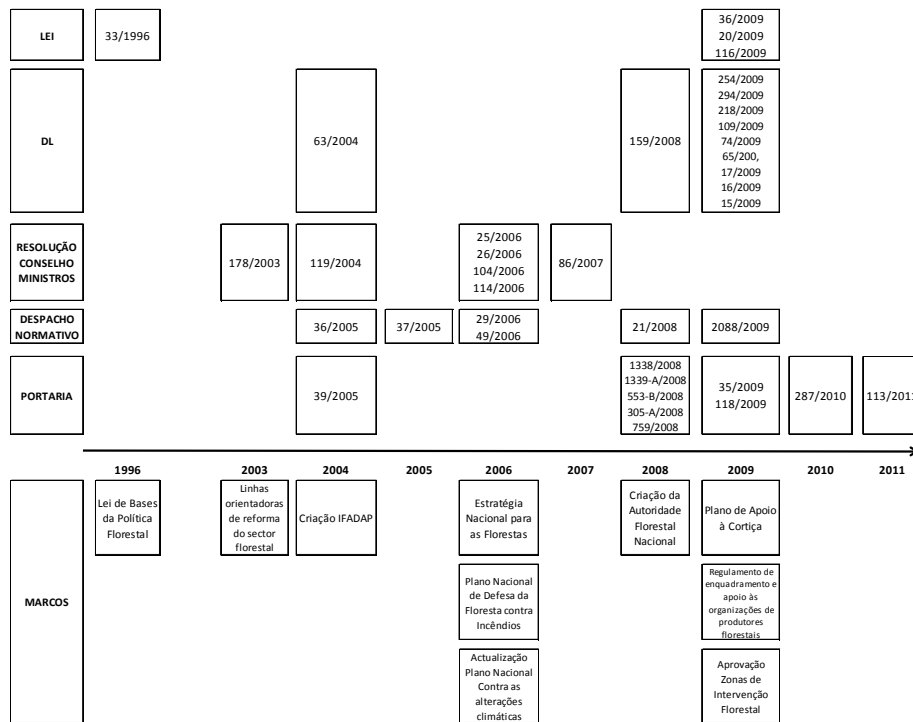


Figura 1 – Seleção de medidas legislativas relevantes

Fonte: Elaboração própria com base na informação em Anexo.

Foi também criado um regime jurídico das Zonas de Intervenção Florestal (ZIF), para a gestão dos territórios florestais, previsto na Lei de Bases de Política Florestal. Este é considerado um instrumento de sobeja importância para o futuro do espaço agrossilvopastoril português. Em 2008, foram criadas 36 ZIF correspondentes a uma área de 230.804,73 hectares (AUTORIDADE FLORESTAL NACIONAL, 2009). Em 2009, foi publicado o Decreto-Lei n.º 15/2009 que aprova o regime de criação das ZIF e regula os princípios do seu funcionamento e extinção.

Em 2008, a doença do Nemátodo da Madeira do Pinheiro alastrou consideravelmente no território continental. O aumento da incidência da doença e as suas consequências não só a nível da envolvente florestal, mas também a nível económico e social, conduziram à adoção de medidas de resposta excecionais. Estas reuniram um conjunto alargado de parceiros e tiveram uma grande abrangência. Foi publicada a Portaria n.º 553-B/2008, de 27 de junho, que alterou a Portaria n.º 103/2006, de 6 de fevereiro, identificando como zona afetada todo o território continental, de forma a tentar eliminar uma eventual distorção de preços da madeira entre diferentes regiões. Foi igualmente criado o Programa de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro, integrando um conjunto de ações específicas, baseadas num conhecimento científico mais profundo quanto à sua forma de controlo. Salientam-se também medidas adicionais patentes no Despacho n.º 15752/2008 de 12 de maio, nas Portarias n.º 358/2008 de 12 de maio, n.º 1339-A/2008 de 20 de novembro e no Decreto-Lei n.º 4/2009 de 5 de janeiro.

Destacam-se também diversas medidas introduzidas no ano de 2009, nomeadamente com a aprovação do Código Florestal, do novo regime de arrendamento rural e da introdução de alterações ao enquadramento dos sistemas de incentivos ao investimento empresarial no âmbito do QREN 2007-2013. O Decreto-Lei n.º 16/2009 aprovou o regime jurídico dos planos de ordenamento, gestão e intervenção de âmbito florestal. De salientar ainda, o Plano de Apoio à Indústria da Cortiça e o Plano de Apoio ao Setor das Indústrias de Madeira e Mobiliário (PASIMM). O primeiro, elaborado em conjunto pelo Ministério da Economia e da Inovação, pela APCOR e diversas empresas do setor da cortiça e assinado em 26 de março de 2009, contemplava um apoio superior a 180 Milhões de Euros, dispostos em quatro eixos principais. No que se refere à inovação, a medida 12 destinava-se a apoiar projetos de inovação produtiva no setor da cortiça. O PASIMM, aprovado em 2009, contemplava um conjunto de 32 medidas, divididas em quatro eixos de intervenção: apoio ao financiamento, apoio às exportações e promoção externa,

ajustamento ao perfil industrial e tecnológico do setor e estímulo ao emprego e à sua qualificação. Mais recentemente, as Portarias 287 de 2010, e a 13 de 2011, aprovam e regulam o regime de administração do Fundo Florestal Permanente. Estas poderão ser consultadas com maior detalhe no Anexo.

O documento "European forest sector outlook studies" (NAÇÕES UNIDAS e FAO, 2005) antevê que serão cinco os grandes "pacotes" de medidas de política que irão influenciar o desenvolvimento futuro do setor florestal. Entre estes, destaca-se a influência da "globalização, inovação e a estrutura de mercado". Neste âmbito, o estudo das Nações Unidas e da FAO identifica duas tendências de futuro. A primeira é o impacto da globalização na competitividade do setor florestal a nível europeu, que conduzirá à movimentação acrescida de fluxos de capital, ao aumento do número de fusões e aquisições transnacionais e à realocação de empresas entre diferentes países. A segunda prende-se com a intensificação da inovação e com alterações na competitividade dos produtos derivados da madeira, referindo-se designadamente às capacidades e técnicas de recolha da madeira, às tecnologias relativas ao seu processamento e também a tecnologias de informação. Considera igualmente o desenvolvimento de novos produtos (produtos de madeira transformados, novos produtos com outras origens que não a floresta) e novos campos de aplicação de produtos existentes, mencionando igualmente efeitos nas áreas do transporte e da logística.

## Conclusões

Portugal sofre de alguma burocracia e morosidade nas exigências regulamentares, tão determinantes numa atividade eminentemente exportadora. Ao contrário do que sucede no sector agrícola com a Política Agrícola Comum, na área florestal, os decisores políticos nacionais, a quem cabe a exclusiva formulação das adequadas medidas de desenvolvimento da Floresta e dos seus produtos, encontram-se bastante mais libertos para agir. Apesar dos estímulos à atividade exportadora dos últimos anos, a atividade florestal tem no entanto vindo a sofrer, desde há muito, de reformas de política agrícolas desfragmentadas e cíclicas, e por vezes retardadas, onde está patente a ausência de um rumo estruturante de longo-prazo.

Com efeitos óbvios ao nível da competitividade, está a racionalização e simplificação do quadro legislativo. Este é um fator incontornável, não só ao nível fiscal, mas também no processo de facilitação de processos-chave, como a gestão de fundos estruturais, que crescem morosidade e burocracia na

tramitação das exigências regulamentares e que se traduzem igualmente no consequente acesso atempado a propostas de intervenção legislativa, especialmente nas que incidem na remoção de obstáculos e custos de contexto relativos ao mercado interno. A atuação pública pode providenciar um uso mais eficaz dos Planos Diretores Municipais, como repositório das orientações formais, ao criar novas formas de parceria entre o Estado e os órgãos de gestão e associações no terreno, de forma a garantir a flexibilização dos modelos de gestão e a sustentabilidade económica desta atividade.

### Referências bibliográficas

- AGRO, PROGRAMA OPERACIONAL DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL, 2010. *Relatório Final de Execução QCA III 2000-2006*. AGRO, fevereiro.
- COMISSÃO EUROPEIA, 2011. *Livro Verde sobre a informação e a promoção dos produtos agrícolas: uma estratégia com grande valor acrescentado europeu para promover os sabores da Europa*. COM(2011) 436 final Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA, 2010a. *Livro Verde sobre a proteção das florestas e a informação florestal na UE: preparar as florestas para as alterações climáticas*. SEC(2010) 163 final, Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA, 2010b. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an EU Forest Action Plan*. SEC(2006) 748, Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA, 2006. *EU Forest Action Plan*. COM(2006) 302, Bruxelas.
- DECRETO n.º 13/XI, 2010. "Grandes Opções do Plano para 2010-2013". *Diário da Assembleia da República*, II SÉRIE-A, n.º 5, 5 de abril.
- DIREÇÃO-GERAL DA AGRICULTURA E DO DESENVOLVIMENTO RURAL, 2009. *RURIS - Estudo de avaliação final (ex-post) do Programa de Desenvolvimento Rural de Portugal Continental (2000-2006)*. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, fevereiro.
- DIREÇÃO-GERAL DOS RECURSOS FLORESTAIS, 2006. *Estratégia Nacional para as Florestas*. Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- EUROSTAT, Eurostat database.
- INSTITUTO DE FINANCIAMENTO E APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA E DAS PESCAS, 2007. *Série Estatística 2000-2006 - Ajudas Estruturais nos setores da Agricultura e das Pescas*, 11 de junho.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS, 2010. *Internacionalização dos Setores Agro-Alimentar e Florestal. Caracterização, incentivos e restrições e barreiras. Casos de estudos, orientações e medidas*, Gabinete de Planeamento e Políticas, julho de 2010.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS, 2007. *Programa de Desenvolvimento Rural – Continente, 2007-2013*, Lisboa.

- NAÇÕES UNIDAS, FAO, 2005. *European Commission Forestry sector Outlook study, 1960-2000-2020, Main report, United Nations, UNECE, ECE/TIM/SP/20*. Nações Unidas, Genebra.
- PORC - PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DO CENTRO, 2010. *Relatório Final de Execução, Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006)*. 20 de Janeiro.
- PRIME - PROGRAMA DE INCENTIVOS À MODERNIZAÇÃO DA ECONOMIA, 2008. *Relatório de Execução 2007 do Programa de Incentivos à Modernização da Economia*. Gabinete de Gestão do PRIME.
- PRODER, 2010. *Relatório Intercalar 1º Semestre 2010, (atualizado a 27 de outubro de 2010), Programa de Desenvolvimento Regional*.
- QREN, 2008. *Programa Operacional Fatores de Competitividade, Quadro de Referência Estratégico Nacional*, Junho.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº 114/2006, 2006. *Estratégia Nacional para as Florestas*. 15 de Setembro de 2006.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº 178/2003, 2003. *Linhas orientadoras sobre a reforma estrutural do Sector florestal*. 17 de novembro de 2003.
- RESOLUÇÃO DO CONSELHO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA nº 26/2007, 2007. Sobre o subsector da Cortiça, Defender o montado, valorizar a fileira da cortiça. *Diário da República*, 1ª série, nº 118, 21 de Junho de 2007.
- ROYAL SWEDISH ACADEMY OF AGRICULTURE AND FORESTRY, 2010. *International forest policy - an overview*. n. 6, Report from the Secretariat for International Forestry Issues, SIFI

*Entregue para publicação em agosto de 2013*

*Aceite para publicação em maio de 2014*

## Anexo

### Seleção de medidas legislativas relevantes

ASSUNTO/DIPLOMA	DESCRIÇÃO
<i>Portaria n.º 113/2011, de 23 de março</i> <i>Regulamento do Fundo Florestal Permanente</i>	Estabelece o regime de administração do Fundo Florestal Permanente (FFP) bem como o regime dos apoios a atribuir pelo mesmo. Os apoios financeiros enquadram-se nos seguintes eixos de intervenção: a) Sensibilização e informação; b) Prevenção e proteção da floresta; c) Planeamento, gestão e intervenção florestal; d) Sustentabilidade da floresta; e) Investigação, experimentação e estudos.
<i>Portaria n.º 287/2010, de 27 de maio</i> <i>Regulamento de Administração e Gestão do Fundo Florestal Permanente</i>	Aprova o Regulamento de Administração e Gestão do Fundo Florestal Permanente (FFP). O Regulamento de Gestão do FFP foi originalmente publicado em anexo à Portaria n.º 679/2004, de 19 de junho, posteriormente alterado pela Portaria n.º 197/2005, de 18 de fevereiro.
<i>Lei n.º 116/2009, de 23 de dezembro</i>	Prorroga por 360 dias o prazo de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de setembro, que, no uso da autorização concedida pela Lei n.º 36/2009, de 20 de julho, aprova o Código Florestal.
<i>Decreto-Lei n.º 294/2009, de 13 de outubro</i>	No uso da autorização concedida pela Lei n.º 80/2009, de 14 de agosto, estabelece o novo regime do arrendamento rural.
<i>Decreto-Lei n.º 254/2009, de 24 de setembro</i>	No uso da autorização concedida pela Lei n.º 36/2009, de 20 de julho, aprova o Código Florestal.
<i>Decreto-Lei n.º 218/2009, de 7 de setembro</i>	Procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 74/2009, de 31 de março, que cria uma linha de crédito, com juros bonificados, dirigida às empresas do setor agrícola e pecuário e do setor florestal e às agroindústrias.
<i>Lei n.º 36/2009, de 20 de julho</i>	Autoriza o Governo a aprovar o Código Florestal e um regime contraordenacional específico para as infrações de natureza florestal.

ASSUNTO/DIPLOMA	DESCRIÇÃO
<i>Decreto-Lei n.º 109/2009, de 15 de maio</i>	Estabelece o regime jurídico aplicável à criação e funcionamento das equipas de sapadores florestais no território continental português e regulamenta os apoios à sua atividade.
<i>Lei n.º 20/2009, de 12 de maio</i>	Estabelece a transferência de atribuições para os municípios do continente em matéria de constituição e funcionamento dos gabinetes técnicos florestais, bem como outras no domínio da prevenção e da defesa da floresta.
<i>Decreto-Lei n.º 74/2009, de 31 de março</i>	Cria uma linha de crédito, com juros bonificados, dirigida às empresas do setor agrícola e pecuário, do setor florestal e às agroindústrias.
<i>Plano de Apoio à Indústria da Cortiça (PAIC), de 26 de março de 2009</i>	Plano elaborado em conjunto pelo Ministério da Economia e da Inovação, pela APCOR e diversas empresas do setor da cortiça, que estabelece 10 objetivos de atuação, organizados em 4 eixos estratégicos, que visam modernizar o setor.
<i>Decreto-Lei n.º 65/2009 de 20 de março</i>	Introduz alterações ao enquadramento dos sistemas de incentivos ao investimento empresarial da Agenda da Competitividade do QREN 2007-2013 (Quadro de Referência Estratégico Nacional).
<i>Portaria n.º 118-A/2009, de 29 de janeiro</i>	Aprova o Regulamento de Enquadramento e Apoio às Organizações de Produtores Florestais.
<i>Despacho n.º 2088/2009, de 15 de janeiro</i>	Determina que a Autoridade Florestal Nacional, através da Direção Nacional de Fileiras Florestais, proceda à atualização da matriz estruturante do valor da floresta apresentada na Estratégia Nacional para as Florestas e à caracterização dos setores de atividade ou áreas de negócio
<i>Portaria n.º 35/2009, de 16 de janeiro</i>	Aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento do Dispositivo de Prevenção Estrutural.
<i>Decreto-Lei nº 17/2009, de 14 de janeiro</i>	Segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, que estabelece as medidas e ações a desenvolver no âmbito do Sistema de Defesa da Floresta contra Incêndios.

ASSUNTO/DIPLOMA	DESCRIÇÃO
<i>Decreto-Lei n.º 16/2009, de 14 de janeiro</i>	Aprova o regime jurídico dos planos de ordenamento, de gestão e de intervenção de âmbito florestal e revoga os Decretos-Leis n. 204/99 e 205/99, ambos de 9 de junho.
<i>Decreto-Lei n.º 15/2009, de 14 de janeiro</i>	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 127/2005, de 5 de agosto, que aprova o regime de criação das zonas de intervenção florestal (ZIF), bem como os princípios reguladores do seu funcionamento e da sua extinção.
<i>Portaria n.º 1338/2008, de 20 de novembro</i>	Aprova o Regulamento de Gestão e Apoios do Fundo Florestal Permanente, anexo à presente portaria e que dela faz parte integrante.
<i>Portaria n.º 1339-A/2008, de 20 de novembro</i>	Cria um novo registo das empresas transformadoras de material lenhoso, no âmbito das medidas de controlo do nemátodo do pinheiro, com o objetivo de tornar o processo de tratamento do material lenhoso mais exigente e em conformidade com os parâmetros definidos pelas normas fitossanitárias da FAO.
<i>Portaria n.º 553-B/2008, de 27 de junho</i>	Segunda alteração à Portaria n.º 103/2006, de 6 de fevereiro, que estabelece medidas extraordinárias de proteção fitossanitária indispensáveis para o combate ao nemátodo da madeira do pinheiro, e cria o Programa de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro (NMP).
<i>Portaria n.º 305-A/2008</i>	Altera a Portaria n.º 103/2006, de 6 de fevereiro, que estabelece medidas extraordinárias de proteção fitossanitária indispensáveis para o combate ao nemátodo da madeira do pinheiro.
<i>Portaria n.º 759/2008, de 29 de agosto</i>	Cria um logótipo, que permite referenciar, para todos os efeitos, a Autoridade Florestal Nacional enquanto serviço da Administração Central do Estado, destacando a pertinência de assegurar a utilização correta do logótipo em questão, em diferentes situações e condicionantes, quer no âmbito interno da Autoridade Florestal Nacional quer para efeitos externos no quadro institucional da sua missão e atribuições



ASSUNTO/DIPLOMA	DESCRIÇÃO
<i>Decreto-Lei n.º 159/2008, de 8 de agosto</i> <i>Autoridade Florestal Nacional</i>	Aprova a Lei Orgânica da Autoridade Florestal Nacional.
<i>Portaria n.º 553-B/2008, de 27 de junho</i>	Segunda alteração à Portaria n.º 103/2006, de 6 de fevereiro, que estabelece medidas extraordinárias de proteção fitossanitária indispensáveis para o combate ao nemátodo da madeira do pinheiro, e cria o Programa de Ação Nacional para Controlo do Nemátodo da Madeira do Pinheiro (NMP).
<i>Despacho Normativo n.º 21/2008, de 1 de abril</i>	Altera o Regulamento do Programa dos Apoios a conceder pelo Fundo Florestal Permanente (FFP) em 2007 e 2008 aprovado pelo Despacho Normativo 21/2008 de 1 de abril.
<i>Resolução do Conselho de Ministros n.º 86/2007, de 3 de julho</i> <i>Quadro de Referência Estratégica Nacional</i>	Aprova o Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) para o período 2007-2013.
<i>Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2006, de 15 de setembro</i> <i>Estratégia Nacional para as Florestas</i>	Aprova a Estratégia Nacional para as Florestas.
<i>Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2006, de 23 de agosto</i>	Atualiza o Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC 2004) e apresenta um relatório síntese para 2006 que avalia o compromisso de Portugal face ao primeiro período de cumprimento do Protocolo de Quioto. Descreve a componente de emissão/remoção de CO2 resultante das atividades de florestação, reflorestação e desflorestação.
<i>Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2006, de 10 de março</i>	Aprova as orientações fundamentais para elaboração do Quadro de Referência Estratégico Nacional e programas operacionais para o período de 2007-2013. Define a estrutura operacional nacional do QREN, sistematizada através da criação de três PO temáticos (QREN-Compete - PO Fatores de Competitividade).
<i>Despacho Normativo n.º 29/2006, de 8 de maio</i> <i>Despacho Normativo n.º 49/2005, de 29 de outubro</i>	Alteram o Regulamento do Programa de Apoios a Conceder pelo Fundo Florestal Permanente em 2005 e 2006, aprovado em anexo ao Despacho Normativo n.º 35/2005, de 25 de julho, que aprova o Regulamento do Programa de Apoios a Conceder pelo Fundo Florestal Permanente em 2005-2006.
<i>Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2006 de 26 de maio</i>	Plano Nacional de Defesa da Floresta contra incêndios.

ASSUNTO/DIPLOMA	DESCRIÇÃO
<i>Despacho Normativo n.º 37/2005, de 2 de agosto</i>	Estabelece e determina os pagamentos a efetuar pelo Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) das despesas elegíveis nas candidaturas aprovadas e homologadas no âmbito dos programas do Fundo Florestal Permanente.
<i>Resolução do Conselho de Ministros n.º 119/2004, de 31 de julho</i>	Aprova o primeiro Programa Nacional para as Alterações Climáticas (PNAC2004), estabelecendo as medidas tidas como adequadas para que Portugal viesse a atingir as metas que lhe foram fixadas no âmbito do Protocolo de Quioto (PQ) e do Acordo de Partilha de responsabilidades da União Europeia. Principais medidas no âmbito das florestas: Programa de Desenvolvimento Sustentável da Floresta Portuguesa (MRf1), Meta a atingir: Área de nova floresta em 2010, relativamente a 31.12.1989:492 mil hectares. Promoção da Capacidade de Sumidouro de Carbono da Floresta (MAf1), Meta a atingir: Adoção de atividades de Gestão Florestal:2,95 Milhões de hectares de floresta incluída.
<i>Despacho Normativo n.º 39/2004, de 2 de setembro</i>	Aprova a calendarização específica do programa de apoios para 2004 do Fundo Florestal Permanente.
<i>Despacho Normativo n.º 36/2004, de 30 de julho</i>	Aprova o programa de apoios para 2004 do Fundo Florestal Permanente.
<i>Decreto-Lei n.º 63/2004 de 22 de março</i> <i>Fundo Florestal Permanente</i>	Cria, junto do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), o Fundo Florestal Permanente, fundo financeiro de caráter permanente destinado a apoiar a gestão florestal sustentável.
<i>Resolução do Conselho de Ministros n.º 178/2003, de 17 de novembro</i>	Aprova as linhas orientadoras da Reforma Estrutural do Setor Florestal.
<i>Lei n.º 33/96, de 17 de agosto</i>	Lei de Bases da Política Florestal. Define as bases da política florestal nacional, fundamental ao desenvolvimento e fortalecimento das instituições e programas para a gestão, conservação e desenvolvimento sustentável das florestas e sistemas naturais associados.

**Fonte:** Elaboração própria.