



A UNIÃO EUROPEIA E AS FLORESTAS

Uma vez que os Tratados não mencionam expressamente as florestas, a União Europeia não dispõe de uma política florestal comum. Por conseguinte, a política florestal continua a ser, antes de mais, uma competência nacional, mas muitas ações europeias têm um impacto nas florestas da UE e de países terceiros.

O que é uma floresta? A resposta a esta pergunta, embora possa parecer simples, não é consensual em todos os Estados-Membros. No entanto, para efeitos das estatísticas florestais a nível internacional, o Eurostat segue um sistema de classificação criado pela Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO) e aplica a seguinte definição: uma floresta é um terreno com coberto arbóreo superior a 10 % (ou índice de densidade de povoamento equivalente) e uma superfície superior a 0,5 hectares. A vegetação arbórea deve ser suscetível de atingir uma altura mínima de 5 metros aquando da maturidade in situ.

SITUAÇÃO DAS FLORESTAS NA UNIÃO EUROPEIA: ECOSISTEMAS VALIOSOS COM MÚLTIPLAS FACETAS E UTILIZAÇÕES DISTINTAS

A. A paisagem florestal europeia, um mosaico em grande parte moldado pelo Homem

Tendo em conta esta definição, as florestas da União ocupam uma área de 182 milhões de hectares (5 % da superfície florestal mundial). No total, as florestas cobrem 43 % do território da UE e os seis Estados-Membros com maiores superfícies florestais (Suécia, Finlândia, Espanha, França, Alemanha e Polónia) representam dois terços da superfície florestal da União (ver ficha [3.2.10.](#)). Além disso, a nível nacional, a superfície florestal varia significativamente: enquanto mais de 60 % dos territórios da Finlândia, da Suécia e da Eslovénia são cobertos por florestas, apenas 11 % dos territórios dos Países Baixos e do Reino Unido são compostos por áreas florestais. Por outro lado, ao contrário do que se verifica em inúmeras zonas do globo, onde a desflorestação constituiu um grave problema, a área florestal da UE está a crescer: registou-se um aumento de cerca de 11 milhões de hectares entre 1990 e 2010, devido, nomeadamente, à expansão natural e aos esforços de reflorestação.

Existem na UE diversos tipos de florestas que refletem a sua diversidade geoclimática (florestas boreais, florestas alpinas de coníferas, entre outras). Com efeito, a sua distribuição depende, essencialmente, do clima, do solo, da altitude e da topografia. Apenas 4 % das florestas não foram alteradas pelo Homem, 8 % são plantações



e o restante pertence à categoria de florestas seminaturais, ou seja, moldadas por seres humanos. Além disso, as florestas europeias pertencem, maioritariamente, a proprietários privados (cerca de 60 % são áreas florestais privadas e 40 % públicas).

B. A multifuncionalidade das florestas: papel ambiental, económico e social

Do ponto de vista ambiental, as florestas prestam múltiplos serviços ecossistémicos: contribuem para a proteção dos solos (evitando a erosão), influenciam o ciclo da água e regulam as condições meteorológicas locais (através da evapotranspiração) e globais (através do armazenamento de carbono). As florestas, enquanto habitat de inúmeras espécies protegem, igualmente, a biodiversidade.

Do ponto de vista socioeconómico, a exploração das florestas gera recursos devido, principalmente, à produção de madeira. Dos 161 milhões de hectares de florestas, 134 milhões estão disponíveis para o fornecimento de madeira (sem quaisquer restrições de utilização em termos legais, económicos ou ambientais). Com efeito, os abates efetuados nessas áreas representam apenas cerca de dois terços do aumento do volume anual de madeira, que é utilizada principalmente para a produção de energia (42 % do volume), contra 24 % para as indústrias da serração, 17 % para a indústria do papel e 12 % para o setor da fabricação de painéis. Cerca de metade do consumo de energias renováveis na União provém da madeira. Além desse material, as florestas fornecem produtos não lenhosos, tais como alimentos (bagas e cogumelos), cortiça, resinas e óleos, e constituem igualmente a base de alguns serviços, como a caça e o turismo, entre outros. Por conseguinte, as florestas geram emprego, principalmente nas zonas rurais. O setor florestal (silvicultura, indústria da madeira e do papel) representa cerca de 1 % do PIB da União, valor que chega a atingir os 5 % na Finlândia, e emprega cerca de 2,6 milhões de pessoas. As florestas ocupam, por último, um lugar importante na cultura europeia.

C. Ameaças abióticas e bióticas — desafios exacerbados pelas alterações climáticas

Entre os fatores abióticos (ou seja, fatores físicos ou químicos) que ameaçam as florestas, destacam-se os incêndios (em particular, na zona mediterrânica), as secas, as tempestades (ao longo dos últimos 60 anos, em média, duas tempestades por ano danificaram consideravelmente as florestas europeias) e a poluição atmosférica (emissões provenientes do tráfego rodoviário). Além disso, a fragmentação das florestas resultante da construção de infraestruturas de transporte representa um risco para a biodiversidade. Existem também fatores bióticos, como animais (insetos e cervídeos) e doenças, que podem contribuir para a deterioração das florestas. No total, cerca de 6 % das áreas florestais são ameaçadas por, pelo menos, um destes fatores.

As alterações climáticas já colocam problemas graves às florestas europeias e poderão afetar, dependendo da localização geográfica, não só a sua rapidez de crescimento, a superfície das áreas florestais e a diversidade de espécies, mas também a variedade de agentes bióticos, nomeadamente de determinados parasitas, ou mesmo a frequência e a intensidade de fenómenos meteorológicos extremos. A adaptação das florestas a estas evoluções e a sua participação no combate às mesmas (por exemplo, através da utilização da madeira em vez de energias e de materiais não renováveis) são dois importantes desafios.



Por conseguinte, as florestas da União devem corresponder a diversas expectativas, que são, por vezes, divergentes, como ilustram as tensões existentes entre a exploração e a proteção florestal. Um dos principais desafios para a gestão florestal consiste na conciliação deste tipo de dificuldades.

POLÍTICAS E INICIATIVAS FLORESTAIS NA UNIÃO EUROPEIA: O DESAFIO DA COERÊNCIA

Dado que os Tratados não mencionam expressamente as florestas, a União Europeia não dispõe de uma política florestal comum. Por conseguinte, a política florestal permanece, sobretudo, uma competência nacional. Contudo, muitas medidas da UE têm um impacto, tanto nas florestas da União, como nas florestas de países terceiros.

A. Quadro de referência europeu para as ações florestais:

Em setembro de 2013, a Comunicação da Comissão intitulada «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal» (COM(2013)0659) definiu a nova estratégia da UE e propôs um quadro de referência europeu para a criação de políticas setoriais com impacto nas florestas. Esta estratégia tem dois objetivos principais: 1) assegurar que as florestas europeias sejam geridas de forma sustentável e 2) reforçar o contributo da União para a promoção da gestão sustentável das florestas e o combate à desflorestação a nível mundial. Este documento contém igualmente orientações estratégicas para as ações da Comissão e dos Estados-Membros. Por exemplo, a Comissão tenciona levar a cabo uma definição dos critérios de gestão sustentável das florestas. Em setembro de 2015, a Comissão aprovou o plano plurianual de execução da estratégia florestal da UE (SWD(2013)0343). O denominado «Forest MAP» estabelece uma lista das ações que devem ser empreendidas para permitir dar resposta aos desafios do setor europeu da madeira (para mais pormenores sobre a história deste processo, ver também a secção relativa ao «Papel do Parlamento Europeu»).

Dado que esse plano termina no final de 2020, o Conselho convidou a Comissão a apresentar uma nova estratégia florestal para os próximos anos. Esta nova estratégia é mencionada na Comunicação da Comissão intitulada «Pacto Ecológico Europeu» (COM(2019) 640) de dezembro de 2019, que identifica as florestas como um dos principais domínios de ação para combater as alterações climáticas.

B. Ações da União Europeia com impacto nas florestas: um conjunto muito amplo

1. Política agrícola comum (PAC), principal fonte europeia de financiamento das florestas

Cerca de 90 % dos fundos da União afetados às florestas provêm do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader). Durante o período de programação de 2007 a 2013, cerca de 5,4 mil milhões de euros do orçamento do Feader foram afetados ao cofinanciamento das medidas específicas para as florestas. Na sequência da última reforma da PAC foi publicado, em dezembro de 2013, o novo regulamento relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (Regulamento (UE) n.º 1305/2013, ver ficha [3.2.6.](#)). Por razões de simplificação, uma única medida específica abrange, para o



período 2015-2020, todos os tipos de apoio aos investimentos nas florestas. Esta medida cobre os investimentos no desenvolvimento das zonas florestais e na melhoria da viabilidade das florestas: florestação e criação de zonas arborizadas, instalação de sistemas agroflorestais, prevenção e reparação dos danos causados às florestas pelos incêndios, pelas catástrofes naturais e por acontecimentos catastróficos, investimentos na melhoria da resiliência e do valor ambiental dos ecossistemas florestais e investimentos em tecnologias florestais e na transformação, mobilização e comercialização de produtos florestais. Além disso, uma outra medida visa remunerar os serviços florestais, ambientais e climáticos e a conservação das florestas. Estão igualmente previstas outras medidas não específicas para as florestas (por exemplo, pagamentos ao abrigo da rede Natura 2000 e da diretiva-quadro sobre a água). Cabe aos Estados-Membros escolher as medidas florestais que tencionam aplicar, bem como os montantes financeiros associados, no âmbito dos seus programas de desenvolvimento rural. Foram, assim, programados 8,2 mil milhões de euros para o período 2015-2020 (27 % para a florestação, 18 % para melhorar a resiliência das florestas e 18 % para a prevenção dos prejuízos).

2. Outras ações da União Europeia em prol das florestas

A comercialização de materiais florestais de reprodução encontra-se enquadrada a nível europeu pela Diretiva 1999/105/CE. O regime fitossanitário europeu tem por objetivo impedir a propagação de organismos prejudiciais às florestas (Diretiva 2000/29/CE). A União consagra, além disso, outros fundos à investigação florestal, nomeadamente no âmbito do programa Horizonte 2020. Por seu turno, a política energética fixa o objetivo juridicamente vinculativo de atingir, até 2020, uma quota de 20 % de energia proveniente de fontes renováveis relativamente ao consumo total de energia, o que deverá aumentar a procura de biomassa florestal (Diretiva 2009/28/CE). Além disso, o novo quadro da UE em matéria de clima e de energia para 2030 prevê que esta percentagem seja aumentada para 27 %. Os projetos florestais podem igualmente ser cofinanciados, no âmbito da política de coesão da UE, pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (nomeadamente, a prevenção de incêndios, a produção de energias renováveis e a preparação para as alterações climáticas). Por seu lado, o Fundo de Solidariedade (Regulamento (CE) n.º 2012/2002 do Conselho) procura auxiliar os Estados-Membros a fazer face às catástrofes naturais de grandes proporções, como as tempestades e os incêndios florestais. Quanto ao mecanismo da União no domínio da proteção civil (Decisão n.º 1313/2013/UE), este pode ser ativado sempre que as crises superem a capacidade de resposta dos Estados-Membros, como aconteceu com alguns incêndios florestais (Grécia, 2007 e 2012) e certas tempestades.

Além disso, 37,5 milhões de hectares de floresta são abrangidos pela rede Natura 2000, que visa a proteção da natureza e foi criada no âmbito da política ambiental da União, representando 30 % da área abrangida pela rede. A utilização racional das florestas faz parte dos domínios prioritários do novo programa da União para o ambiente e a ação climática (LIFE 2014-2020, Regulamento (UE) n.º 1293/2013). Por outro lado, a estratégia da União para a biodiversidade ([COM\(2011\)0244](#)) prevê que, até 2020, os planos de gestão sustentável das florestas sejam aplicáveis a todas as florestas que sejam propriedade pública. O Sistema



Europeu de Informação sobre Incêndios Florestais (EFFIS) visa a monitorização dos incêndios florestais. A União promove, igualmente, os contratos públicos ecológicos ([COM\(2008\)0400](#)), que podem favorecer a procura de produtos de madeira produzidos de forma sustentável. Deve igualmente salientar-se que, neste contexto, o rótulo ecológico europeu é atribuído a soalhos, mobiliário e papel. O Plano de Ação FLEGT prevê acordos de parceria voluntários com os países produtores de madeira e o Regulamento (UE) n.º 995/2010, que entrou em vigor em março de 2013, estabelece a proibição de colocação no mercado de madeira extraída ilegalmente.

A União participa também em diversas atividades internacionais no âmbito das florestas (nomeadamente a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas). A nível pan-europeu, a «Forest Europe» permanece a principal iniciativa política no domínio florestal. Estão em curso debates para a conclusão de um acordo juridicamente vinculativo sobre a gestão e a utilização sustentáveis das florestas. No âmbito da sua política para o clima, além da participação nas negociações globais sobre a redução das emissões de gases com efeito de estufa, a União deu os primeiros passos para integrar a agricultura e a floresta na sua política climática (ver Regulamento (UE) 2018/841, de 30 de maio de 2018, relativo à inclusão das emissões e das remoções de gases com efeito de estufa resultantes das atividades relacionadas com o uso do solo, com a alteração do uso do solo e com as florestas no quadro relativo ao clima e à energia para 2030). A União estabeleceu ainda como objetivo travar a perda do coberto florestal do planeta até 2030, o mais tardar, e reduzir a desflorestação tropical em, pelo menos, 50 %, até 2020 ([COM\(2008\)0645](#)). A UE financia igualmente projetos no âmbito do Programa REDD+, que visa a redução das emissões resultantes da desflorestação e da degradação das florestas na Ásia, em África e na América Latina. Por último, a política de vizinhança pode também contribuir, por exemplo, através do programa FLEG II, que dispôs de 9 milhões de euros no período 2012-2016 para promover a boa governação florestal, a gestão sustentável das florestas e a sua proteção nos países situados a leste da União.

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu legisla em pé igualdade com o Conselho em inúmeras matérias com impacto nas florestas, como a agricultura, o ambiente, entre outras (processo legislativo ordinário). Além disso, o Parlamento adota o orçamento da UE em conjunto com o Conselho. O Parlamento influenciou muitos dossiês legislativos com impacto nas florestas, por exemplo, em matéria de política agrícola comum ou ainda de política energética (alteração da Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis — [2016/0382 \(COD\)](#)).

Há muito tempo que o Parlamento Europeu, através de várias resoluções, defende a necessidade de uma maior coordenação e coerência das políticas na União Europeia no que diz respeito às diferentes políticas com impacto nas florestas europeias. Em 30 de janeiro de 1997, com a adoção da sua [resolução](#) sobre a estratégia da União Europeia para o setor florestal^[1] (o seu primeiro relatório de iniciativa), o Parlamento Europeu convidou a Comissão a apresentar propostas para uma estratégia florestal

[1]JO C 55 de 24.2.1997, p. 22.



européia. A Comissão respondeu a este apelo através da sua comunicação sobre uma estratégia florestal para a União Europeia (COM(1998)0649), no que foi apoiada pelo Conselho, que adotou a primeira estratégia florestal da UE em 15 de dezembro de 1998.

Em resposta ao relatório sobre a execução da estratégia florestal da União Europeia (COM(2005)0084) para o período 1999-2004, o Parlamento reiterou a importância desta estratégia e o seu apoio através da sua [resolução](#) de 16 de fevereiro de 2006 sobre a execução de uma estratégia florestal para a União Europeia^[2]. Na mesma resolução, o Parlamento apoiou a aplicação de um «plano de ação da UE para a gestão sustentável das florestas» proposto pela Comissão, sugerindo um conjunto coerente de objetivos precisos e medidas concretas nos diversos domínios políticos ligados às florestas. Este «Plano de Ação para as Florestas» (PAF) foi inicialmente concebido pela Comissão para um período de cinco anos (2007-2011), tendo em vista, enquanto instrumento complementar, uma melhor coordenação das 18 ações-chave apresentadas (COM(2006)0302).

Na sequência do Livro Verde da Comissão, de 1 de março de 2010, intitulado «A proteção das florestas e a informação florestal na UE: preparar as florestas para as alterações climáticas» (COM(2010)0066), na sua [resolução](#) de 11 de maio de 2011^[3], o Parlamento manifestou o seu apoio a uma alteração da estratégia florestal, a fim de dar resposta, nomeadamente, aos desafios específicos relacionados com as alterações climáticas, a gestão sustentável e a proteção das florestas.

Em 20 de setembro de 2013, a Comissão apresentou a sua comunicação intitulada «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal» (COM(2013)0659), em resposta não só às expectativas crescentes suscitadas pelas florestas, mas também a mudanças políticas e sociais importantes. Esta reformulação foi apoiada pelo Conselho nas suas conclusões de 19 de maio de 2014 e pelo Parlamento na sua [resolução](#), de 28 de abril de 2015, intitulada «Uma nova estratégia da UE para as florestas e o setor florestal»^[4]. Nesta resolução, o Parlamento insta a Comissão a completar a estratégia através de um plano de ação que inclua medidas específicas e a apresentar ao Parlamento um relatório anual sobre os progressos efetuados na implementação dessas medidas. O Parlamento sublinhou, além disso, que a estratégia da UE para as florestas deve ser um processo coordenado e plurianual. Para o Parlamento, deve ser concedida prioridade à promoção da competitividade e da sustentabilidade do setor florestal, ao apoio das zonas rurais e urbanas, ao alargamento da base de conhecimentos, à proteção das florestas e à preservação dos seus ecossistemas, à promoção da coordenação e da comunicação, bem como ao aumento da utilização sustentável dos produtos florestais lenhosos e não lenhosos.

O subsequente «Plano de aplicação plurianual da nova estratégia florestal da UE» (SWD(2015)0164) foi publicado pela Comissão em 3 de setembro de 2015. O documento enumera uma série de ações para garantir uma abordagem coerente e a coordenação das diferentes políticas e iniciativas relacionadas com o setor florestal, com a participação das partes interessadas. Este plano plurianual estabelece um

[2]JO C 290 E de 29.11.2006, p. 413.

[3]JO C 377 E de 7.12.2012, p. 23.

[4]JO C 346 de 21.9.2016, p. 17.



quadro de referência no âmbito do qual todas as novas políticas, em qualquer uma das diferentes áreas relacionadas com as florestas, podem ser tidas em conta. As seguintes oito áreas prioritárias abrangem os três pilares — social, económico e ambiental — da gestão sustentável das florestas: 1) apoiar as nossas comunidades rurais e urbanas; 2) incentivar a competitividade e a sustentabilidade das indústrias florestais, da bioenergia e da economia verde; 3) as florestas face às mudanças climáticas; 4) proteger as florestas e reforçar os serviços ecossistémicos; 5) informação e monitorização florestal; 6) investigação e inovação; 7) trabalhar em conjunto e 8) as florestas de uma perspetiva global. Este documento inclui um anexo com a lista das ações concretas para o período de 2014-2020, os intervenientes e o calendário das diversas atividades, bem como os resultados previstos. Além disso, a Comissão comprometeu-se a informar regularmente o Parlamento e o Conselho sobre os progressos realizados no âmbito da estratégia florestal da UE. Após uma fase inicial (2015-2017) de execução de uma série de medidas prioritárias, o relatório intercalar da Comissão, de dezembro de 2018 (COM(2018) 811), sobre a estratégia florestal da União faz o ponto de situação sobre os progressos realizados no quadro do plano de ação plurianual e deverá contribuir para determinar os eixos prioritários da segunda fase (2018-2020) da sua aplicação.

Por último, na sua resolução de 15 de janeiro de 2020 sobre o Pacto Ecológico Europeu ([2019/2956 \(RSP\)](#)), o Parlamento «[...] congratula-se com a intenção da Comissão de combater a desflorestação a nível mundial[,] solicita-lhe que intensifique as suas ações [e] insta a Comissão a apresentar uma nova e ambiciosa estratégia da UE para as florestas, a fim de reconhecer adequadamente o papel importante, multifuncional e transversal que as florestas europeias, o setor e a gestão sustentável das florestas desempenha na luta contra as alterações climáticas e a perda de biodiversidade [...]». Nesta perspetiva, o Parlamento Europeu decidiu elaborar dois relatórios de iniciativa: um sobre a intensificação da ação da UE para proteger e restaurar as florestas a nível mundial (título em inglês: «Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forests»), o outro intitulado «Estratégia da UE para as Florestas — Rumo a seguir» (título em inglês: «The European Forest Strategy — The Way Forward»).

François Nègre
02/2020

